



Pembangunan Masyarakat Kota

Drs. Dadang Solihin, MA

Drs. Dadang Solihin, MA

**PEMBANGUNAN
MASYARAKAT
KOTA**

**Jakarta
Mei 2004**

Bab 1

Pendahuluan

Buku ini disusun dengan tujuan untuk membekali mahasiswa, para praktisi atau aparatur pemerintah, agar memahami dengan efektif peran masyarakat dalam pembangunan kota, serta mempunyai dasar-dasar teknik untuk memberdayakan masyarakat dalam pembangunan kota. Dengan diketahui pola pemberdayaan secara efektif, diharapkan dapat lebih memaksimalkan laju pembangunan kota yang diperankan oleh sektor pemerintah, swasta dan masyarakat.

Untuk mendukung tujuan tersebut, materi yang disajikan dalam buku ini diusahakan dapat memberikan wawasan terhadap penguatan paradigma baru yang meliputi pembahasan mengenai perencanaan pembangunan daerah, membangun perekonomian yang produktif, otonomi daerah, swastanisasi, total quality management, pembangunan partisipatif, teknik pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan kota, serta strategi pembangunan kota. Sedangkan pada bab akhir adalah pilihan topik alternatif untuk menulis final term paper.

Bab 2 membahas topik mengenai Perencanaan Pembangunan Daerah. Pokok bahasaan ini mencoba menjelaskan bahwa untuk melaksanakan kegiatan pembangunan yang efektif, efisien dan berkelanjutan (sustainable) sangat diperlukan perencanaan yang matang, bukan hanya sekedar perencanaan. Walaupun secara eksplisit pelaksanaan pembangunan daerah antara satu dengan daerah lainnya bisa saja memiliki metode atau cara kerja yang berbeda tetapi tujuan akhirnya tetaplah sama yaitu untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Pada umumnya perencanaan meliputi tiga tahapan proses mendasar yang saling terkait, yaitu: 1) Perumusan dan penentuan tujuan; 2) Pengujian atau analisis opsi atau pilihan yang tersedia; dan 3) Pemilihan rangkaian tindakan atau kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dan disepakati bersama.

Bab 3 mengenai Desentralisasi dan Otonomi Daerah menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan suatu keniscayaan yang tidak bisa dihindari untuk dilaksanakan. Dalam suatu organisasi kekuasaan seperti halnya negara, desentralisasi tersebut salah satunya berupa pelimpahan atau pembagian kewenangan (kekuasaan) antara pemertintah pusat dengan masyarakat dan pemerintahan setempat (*local government*). Pengertian *local government* bisa mempunyai dua arti, yaitu *local state government* yang berdasarkan dekonsentrasi, dan *local self / automous government*. Beberapa permasalahan pokok Otonomi Daerah yang dihadapi sampai saat ini akan dibahas dengan merefleksikan ke dalam 7 elemen pokok yang membentuk pemerintah daerah yaitu; kewenangan, kelembagaan, kepegawaian, keuangan, perwakilan, manajemen pelayanan publik, dan pengawasan.

Bab 4 membahas mengenai konsepsi Pembaharuan Pemerintah. Semangat ini penting karena melihat kondisi Bangsa Indonesia ternyata mempunyai beberapa kelemahan seperti birokrasi yang lambat dan kurang profesional sehingga masyarakat mendapatkan pelayanan yang mahal atau berbelit-belit serta fondamental ekonomi yang lemah. Diperlukan konsepsi baru untuk memperbaiki keadaan tersebut lewat semangat pembaharuan pemerintah. Pembaharuan pemerintah adalah sebuah proses besar yang mengarah pada optimalisasi kinerja badan-badan pemerintahan melalui pembinaan

manajemen personil, pendukung dan informasi yang berfokus pada pemberian dan pemantauan mutu output (produksi dan pelayanan) ketimbang input (sumber daya manusia, fisik dan keuangan). Pembaharuan pemerintah bermaksud untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, sekaligus meningkatkan kualitas dan menekan biaya pelayanan, serta memastikan bahwa pelayanan dapat diperoleh secara merata dan selalu tersedia bagi pelanggan atau masyarakat. Pembaharuan sistem kinerja pemerintah menjadi sebuah harapan untuk menuju Indonesia Baru

Bab 5 mengenai Pembangunan Partisipatif menjelaskan bahwa partisipasi sangat dibutuhkan untuk membangun pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Tiadanya partisipasi hanya menabur pemerintahan yang otoriter dan korup. Dari sisi masyarakat, partisipasi adalah kunci pemberdayaan. Partisipasi memberikan ruang dan kapasitas masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan hak-hak mereka, mengembangkan potensi dan prakarsa lokal, mengaktifkan peran masyarakat serta membangun kemandirian masyarakat. Di dunia ketiga masyarakat menjadi miskin karena posisinya dalam masyarakat yang tidak memungkinkan untuk berubah. Mereka tidak memiliki kesempatan untuk memperbaiki nasibnya dengan alasan gender, etnis, politis, hukum yang tidak memihak mereka, dsb. Oleh karena itu diperlukan paradigma baru yang menempatkan posisi masyarakat dapat mempengaruhi dinamika pembangunan dan pemerintahan. Kaum miskin kota, misalnya, mulai ditempatkan sebagai *stakeholders* pembangunan.

Bab 6 mengenai Teknik Pemberdayaan Masyarakat dalam Pembangunan Kota menjelaskan bahwa pendekatan pemberdayaan masyarakat dipercaya akan mengantar masyarakat dalam berproses untuk mampu menganalisa masalah dan peluang yang ada serta mencari jalan ke luar sesuai sumberdaya yang mereka miliki. Mereka sendiri yang membuat keputusan-keputusan dan rencana-rencana, mengimplementasikan serta mengevaluasi keefektifan kegiatan yang dilakukan. Input utama adalah pengembangan sumber daya manusia --meningkatkan pengetahuan dan keterampilan-- dan mengurangi harapan akan sumberdaya dari pihak luar, baik pemerintah ataupun Lembaga Swadaya Masyarakat. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya.

Bab 7 mengenai Strategi Pembangunan Kota menjelaskan bahwa dalam penyusunan strategi pembangunan kota, terdapat beberapa tahap yang akan dilalui oleh tiap-tiap kota. Tahap-tahap tersebut berbeda, tetapi saling menguatkan satu sama lain. Dalam bab ini akan dibahas pula berbagai contoh mengenai isu pembangunan kota, visi kota, misi kota, serta rencana aksi.

Bab 8 Membahas topik mengenai Membangun Perekonomian yang Produktif. Salah satu cara untuk mencapai kemakmuran suatu bangsa adalah dengan mewujudkan tingkat produktivitas yang tinggi dan berlangsung terus menerus disegala tingkatan kegiatan ekonomi. Perekonomian yang produktif dapat membayar upah yang tinggi kepada pekerjanya, sebaliknya perekonomian yang tidak produktif hanya dapat memberikan

upah yang rendah. Perekonomian yang produktif menghasilkan keuntungan yang tinggi pada modal yang diinvestasikan dalam aktivitas bisnisnya, sedangkan ekonomi yang tidak produktif hanya memberikan keuntungan yang rendah. Dampak dari pelaksanaan perekonomian yang produktif menghasilkan efisiensi pemanfaatan Sumber Daya Manusia dan Sumber Daya Alam. Efisiensi tersebut pada gilirannya akan meringankan beban anggaran pembangunan yang harus ditanggung oleh pemerintah. Pemerintah mempunyai peran penting dalam membangun ekonomi yang produktif. Tetapi swasta mempunyai peran yang fundamental juga. Salah satu hal yang perlu dirumuskan dalam kegiatan perekonomian adalah penyeimbangan dan rekonstruksi tentang peran pemerintah, swasta dan masyarakat. Saat ini masyarakat cenderung dipandu oleh pemerintah. Di masa datang, pemerintah, swasta, dan masyarakat harus berjalan bersama secara terpadu.

Bab 9 mengenai Swastanisasi menjelaskan bahwa swastanisasi merupakan proses dimana pemerintah secara bertahap dan progresif mengurangi keterlibatan mereka pada penyediaan pelayanan langsung, namun tetap memegang tanggung jawab, serta pengalihan wewenang beberapa fungsi seperti standarisasi, sertifikasi dan akreditasi. Tujuan swastanisasi --dari sudut pandang pemerintah-- adalah mengurangi beban administratif dan keuangan pemerintah dalam hal pengadaan pelayanan, serta untuk meningkatkan efektivitas dan produktivitas administrasi publik. Bagi masyarakat, swastanisasi bertujuan untuk mengembangkan akses terhadap mutu pelayanan yang lebih dengan biaya terjangkau. Pelanggan dari pelayanan kompetitif yang diswastakan memiliki kontrol yang lebih besar terhadap pemberian dan penggunaan pelayanan dengan cara memilih di antara berbagai pemberi pelayanan yang tersedia.

Bab 10 mengenai Total Quality Management menjelaskan bahwa meskipun kehandalan TQM dalam meningkatkan pelayanan pada sektor swasta sudah tidak diragukan lagi, namun penerapannya pada sektor publik masih kerap dipertanyakan. Sebagian besar organisasi berorientasi profit memiliki misi yang jelas, mengalami persaingan dan mempunyai akuntabilitas di mata pelanggannya. Sebaliknya, organisasi pemerintah sering mempunyai banyak misi dan budaya kerja yang berlangsung sangat birokratis, kurang akuntabel dan tidak menghadapi persaingan langsung. Perbedaan-perbedaan ini akan berdampak pada cara melakukan perubahan pada sektor publik. Tujuan utama TQM adalah untuk mereorientasi sistem manajemen, perilaku staf, fokus organisasi dan proses-proses pengadaan pelayanan sehingga lembaga penyedia pelayanan bisa memproduksi lebih baik, pelayanan yang lebih efektif yang memenuhi kebutuhan, keinginan dan keperluan pelanggan.

Bab 11 mengenai Final Term Paper memberikan gambaran tentang pilihan topik yang akan dipilih oleh para mahasiswa untuk menulis tugas akhir.

BAB 2

PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

2.1. Pengantar Perencanaan Pembangunan Daerah

Walaupun secara eksplisit pembangunan daerah antara satu dengan daerah lainnya bisa saja memiliki tujuan yang berbeda, namun secara umum memiliki kesamaan tujuan pembangunan yang saling berkaitan, yaitu:

- Mengurangi disparitas atau ketimpangan pembangunan antar daerah dan antar sub daerah serta antar warga masyarakat (pemerataan dan keadilan).
- Memberdayakan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan.
- Menciptakan atau menambah lapangan kerja.
- Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat daerah.
- Mempertahankan atau menjaga kelestarian sumber daya alam agar bermanfaat bagi generasi sekarang dan generasi masa datang (berkelanjutan).

Salah satu elemen penting lainnya dalam perencanaan adalah selalu berorientasi kepada masa depan. Namun demikian perencanaan tidaklah statis dengan tahap tersebut melainkan dinamis karena berjalan sebagai suatu rangkaian proses (siklus) yang berjalan terus menerus.

Paradigma perencanaan pembangunan daerah yang terdesentralisasi memberikan keleluasaan dan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat dan semua pelaku (*stakeholders*) di daerah untuk berpartisipasi membangun daerahnya sebagai subyek pembangunan, bukan hanya sebagai obyek pembangunan. Paradigma tersebut merujuk kepada prinsip *Good Governance* yang telah diadopsi dan dikampanyekan bersama oleh APEKSI (Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia), ADEKSI (Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia), APKASI (Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia), dan ADKASI (Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia).

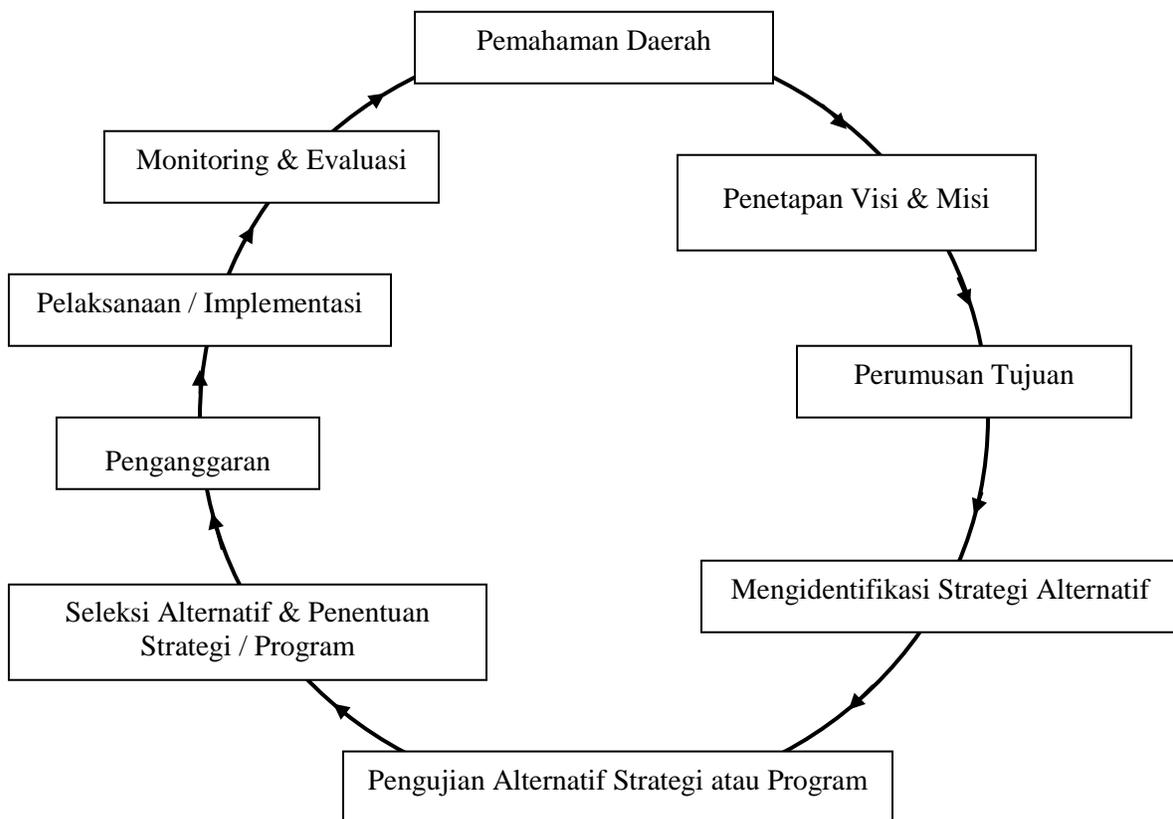
2.1.1. Definisi Praktis Perencanaan Pembangunan Daerah

“Suatu usaha yang sistematis dari pelbagai pelaku (aktor), baik umum (publik) atau pemerintah, swasta maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan dan keterkaitan aspek fisik, sosial ekonomi dan aspek lingkungan lainnya dengan cara:

- secara terus menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan daerah
- merumuskan tujuan dan kebijakan pembangunan daerah
- menyusun konsep strategi bagi pemecahan masalah (solusi), dan
- melaksanakannya dengan menggunakan sumber daya yang tersedia

sehingga peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan”.

Siklus Perencanaan Pembangunan Daerah



Masyarakat merencanakan sendiri (sebagai subyek) pembangunan bagi dirinya sesuai dengan kebutuhan dan keinginannya berdasarkan karakteristik yang spesifik dan potensi sumber daya daerah yang tersedia. Namun demikian, perencanaan daerah tidak terisolasi secara vertikal karena juga memiliki hubungan keterkaitan dan interaksi secara vertikal, misalnya dengan perencanaan di tingkat nasional dan di tingkat sub daerah (kecamatan atau desa).

Menurut Y.Dror dalam “The Planning Process” menyebutkan bahwa perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang dan diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu. Sebagai sebuah hasil keputusan, perencanaan mempunyai unsur-unsur yaitu : berhubungan dengan hari depan, mendesaian seperangkat kegiatan secara sistematis dan dirancang untuk mencapai tujuan tertentu.

2.1.2. Tujuan Praktis Perencanaan

1. Menghasilkan dokumen perencanaan yang akan berfungsi sebagai alat koordinasi bagi semua pihak /pelaku (*stakeholders*).
2. Membuat pedoman atau arahan dan strategi bagi pelaksanaan pembangunan untuk mencapai harapan dan tujuan pembangunan.
3. Mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan pembangunan melalui monitoring & evaluasi.
4. Memberikan umpan balik dan rekomendasi bagi perencanaan selanjutnya.

Di dalam praktek perencanaan, sering kali kita dipusingkan dengan berbagai istilah yang dipergunakan, terutama yang menyangkut perbedaan pengertian antara panduan/pedoman (*guidelines*), kerangka kerja (*framework*), manual, dan metodologi. Skema 1 di bawah ini dapat membantu membedakan antara berbagai pengertian tsb.

Skema 1
Schematic Spectrum of Guiding Decision-makers

| | | Guidelines | Framework | Manual | Methodology | |
|-----------------------------------|------|------------|-----------|--------|-------------|------|
| Level of Direct Application | Low | | | | | High |
| Level of Prescriptiveness | Low | | | | | High |
| Level of Flexibility | High | | | | | Low |
| Level of Required Local Knowledge | High | | | | | Low |

←—Vulnerability Assessment Guidance Spectrum —→

Source: Kay *et al.* (1996) “Coastal Planning and Management”

2.1.3. Proses Perencanaan

Agar dapat mencapai tujuan pembangunan dengan efektif, efisien dan berkelanjutan, maka perlu dilakukan perencanaan. Pada umumnya perencanaan pembangunan meliputi empat tahapan proses mendasar yang saling terkait sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh, tahapan tersebut yaitu:

1. Penyusunan rencana
2. Penetapan rencana
3. Pengendalian pelaksanaan rencana
4. Evaluasi pelaksanaan rencana

Penyusunan rencana merupakan tahapan yang harus dilaksanakan untuk mendapatkan rancangan lengkap suatu rencana yang terukur dan menyeluruh. Rancangan tersebut disusun berdasarkan penjarangan aspirasi semua pihak yang berkepentingan (stakeholders). Setelah penyusunan rencana langkah selanjutnya yaitu penetapan rencana pembangunan berdasarkan siklus pembangunan jangka panjang, menengah dan tahunan. Penetapan rencana ini mengikat dalam pelaksanaan pembangunan karena sebagai guide line untuk mencapai sasaran yang diinginkan. Tahapan ini harus bebas dari intervensi politik atau kepentingan lain yang menguntungkan golongan atau kelompok karena output perencanaan ini akan berupa kegiatan atau program.

Pengendalian pelaksanaan rencana dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam renstra, wujud kegiatan ini bisa berupa kegiatan monitoring. Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisa data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan.

Perencanaan dapat disusun berdasarkan beberapa segi yaitu :

- Jangka waktu

Dilihat dari jangka waktu perencanaan dapat dibagi menjadi tiga jenis perencanaan yaitu perencanaan jangka panjang dengan jangka waktu berkisar antara 10 s/d 25 tahun. Perencanaan jangka menengah mempunyai kurun waktu 5 tahun dan perencanaan jangka pendek atau disebut juga perencanaan tahunan.

- Ruang lingkup

Dilihat dari ruang lingkup perencanaan dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu Perencanaan agregatif atau komprehensif dan perencanaan parsial. Perencanaan komprehensif meliputi perencanaan seluruh perekonomian secara global. Kegiatan ini dimulai dengan proyeksi peningkatan pendapatan atau produksi dalam periode tertentu dan memproyeksikan pertumbuhan variabel-variabel ekonomi. Perencanaan parsial dimulai secara sepotong-sepotong melalui pembangunan proyek-proyek

- Tingkat keluwesan

Dilihat dari segi keluwesannya, perencanaan dapat dibagi lagi menjadi 2 yaitu perencanaan preskriptif dan perencanaan indikatif. Perencanaan preskriptif biasanya sangat kaku dan sasaran-sasarannya harus dapat dicapai sesuai dengan apa yang direncanakan. Perencanaan Indikatif adalah perencanaan yang sasarannya merupakan indikasi dari apa yang diinginkan untuk dicapai. Di dalam perencanaan indikatif biasanya mencakup arah perencanaan yang dituju, urutan prioritas dan tidak mendasarkan atas model yang kaku.

- Arus informasi.

Perencanaan dilihat dari arus informasi dikategorikan yaitu perencanaan top down planning dan bottom up planning. Perencanaan dari atas kebawah mempunyai kelemahan berupa perencanaan yang tidak partisipatif dan dapat menciptakan proyek-proyek yang tidak efisien. Perencanaan dari bawah ke atas juga ada kelemahannya yaitu kemungkinan terjadinya sasaran program yang tidak konsisten atau siembang sehingga tidak mencapai manfaat yang maksimal.

2.1.4 Kaidah Perencanaan Yang Baik

Sebuah keputusan yang dibuat dalam bentuk perencanaan pembangunan harus memenuhi kaidah-kaidah yang benar agar output dari perencanaannya tersebut dapat memberikan hasil yang maksimal. Hal-hal yang harus dipenuhi untuk mendapatkan bentuk perencanaan yang baik yaitu :

- a. Perencanaan yang didasarkan pada visi organisasi

Karena visi itu merupakan tujuan yang diinginkan maka proses perencanaan harus berangkat dari tujuan yang sudah ditetapkan. Perencanaan yang diluar dari koridor visi yang telah ditetapkan akan mengakibatkan output kegiatan yang keluar juga dari tujuan yang akan dicapai.

- b. Perencanaan yang realistis dan konsisten.

Perencanaan yang baik harus dapat melihat kondisi *existing* yang ada dan kondisi kedepan yang kita harapkan. Dengan dua hal tersebut kita harus memperhatikan faktor-faktor : Keberhasilan dan kegagalan di waktu lampu, keadaan disaat kita merencana, melihat potensi yang kita miliki, hambatan yang mungkin kita hadapi serta kemampuan diri kita untuk merealisasikannya. Perencanaan yang ambisius adalah perencanaan yang tidak melihat kemampuan kita baik itu sumber daya manusia, sumber daya alam dan sumber dana finansial.

- c. Perencanaan yang melihat tujuan dan mengingat kekuatan.

Seorang perencana sebelum memutuskan apa yang harus diprioritaskan dalam implementasinya, dia harus mengetahui berapa besar pendanaan yang dipunyai untuk membiayai pelaksanaan kegiatan tersebut. Seperti diketahui kebutuhan dasar masyarakat masih sangat minim sekali dan sebagai perencana tentu dituntut bagaimana dapat memenuhi kebutuhan prasarana fisik dan non fisik yang begitu banyak, disisi lain keterbatasan anggaran pembangunan merupakan variabel yang sangat menentukan.

Pada sisi inilah seorang perencana harus pandai menentukan kebutuhan masyarakat yang paling prioritas untuk disesuaikan dengan kekuatan pendanaan yang ada.

d. Perencanaan yang terkoordinasi

Koordinasi sangat diperlukan untuk menentukan output akhir perencanaan, juga untuk menghindari inkonsistensi antar perencana dan pelaksanaan serta antar kebijaksanaan.

e. Evaluasi dan supervisi

Implementasi perencanaan harus dievaluasi dan diawasi untuk memastikan bahwa pelaksanaan kegiatan dilapangan sudah sesuai dengan perencanaan yang dibuat. Jika kegiatan tersebut sudah sesuai diharapkan hasil akhir dari kegiatan akan menjawab visi organisasi tersebut.

2.2. Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)

Good Governance yang diterjemahkan sebagai tata pemerintahan yang baik adalah suatu konsepsi yang dibangun berdasarkan pada cita-cita akan suatu penyelenggaraan pemerintahan yang pada umumnya diharapkan oleh sebagian besar masyarakat. Good governance merupakan tema umum kajian yang populer, baik di pemerintahan, *civil society* maupun di dunia swasta. Kepopulernya adalah akibat semakin kompleksnya permasalahan, seolah menegaskan kurang adanya iklim pemerintahan yang baik di negeri tercinta ini. Banyak pihak yang “menunjuk hidung” bahwa salah satu masalah mendasar bangsa ini akan terselesaikan kalau birokrasi pemerintahannya sudah kembali ke jalan yang baik. Good Governance memiliki tiga domain yaitu: 1) Negara atau pemerintahan (*state*); 2) Sektor swasta atau dunia usaha (*private sector*); dan 3) Masyarakat (*society*). Sesuai dengan perannya, ketiga domain tersebut memiliki kesetaraan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Sektor pemerintah lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktivitas di bidang ekonomi. Sedangkan sektor masyarakat merupakan obyek sekaligus subyek dari sektor pemerintah maupun sektor swasta. Karena di dalam masyarakat terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya.

2.2.1 Prinsip-prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)

Keberhasilan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik sangat ditentukan oleh keterlibatan dan sinergi tiga aktor utama tersebut. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, aparatur pemerintah merupakan salah satu aktor penting yang memegang kendali proses berlangsungnya governance. Keterlibatan aparatur pemerintah dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan sangat ditentukan antara lain oleh pemahaman

terhadap konsep tata pemerintahan yang baik . Aparatur pemerintah harus memahami betul pada prinsip-prinsip untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (good governance) meliputi tata pemerintahan yang: akuntabel, bersifat terbuka, mendorong partisipasi masyarakat, menjunjung supermasi hukum, menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif, mendorong kemitraan dengan swasta dan masyarakat, memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan, cepat tanggap, berwawasan kedepan, berdasarkan profesionalitas dan kompetensi, terdesentralisasi, demokratis dan berorientasi pada konsensus, memiliki komitmen pada pasar, serta memiliki komitmen pada lingkungan hidup.

Penjabaran dari prinsip-prinsip Good Governance adalah sebagai berikut :

a. Tata pemerintahan yang akuntabel.

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dituntut di semua tahap mulai dari penyusunan program kegiatan dalam rangka pelayanan publik, pembiayaan, pelaksanaan, dan evaluasinya maupun hasil dan dampaknya. Akuntabilitas juga dituntut dalam hubungannya dengan masyarakat/publik dengan instansi atau aparat di bawahnya maupun dengan instansi atau aparat di atas. Secara substansi, penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada sistem dan prosedur tertentu, memenuhi ketentuan perundangan, dapat diterima secara politis, berdasarkan pada metode dan teknik tertentu maupun nilai-nilai etika tertentu, serta dapat menerima konsekuensi bila keputusan yang diambil tidak tepat.

b. Tata pemerintahan yang bersifat terbuka.

Menciptakan kepercayaan antara masyarakat dan pemerintah melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan mendapatkan informasi yang akurat dan memadai. Bersifat terbuka dalam penyelenggaraan pemerintahan di setiap tahap pengambilan keputusan dapat ditengarai dengan derajat aksesibilitas publik terhadap informasi terkait dengan suatu kebijakan publik. Setiap kebijakan publik termasuk kebijakan alokasi anggaran, pelaksanaannya maupun hasil-hasilnya mutlak harus diinformasikan kepada publik atau dapat diakses oleh publik selengkap-lengkapnyanya melalui berbagai media dan forum untuk mendapatkan respon.

c. Tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat.

Mendorong setiap warga untuk menggunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

d. Tata pemerintahan yang menjunjung supermasi hukum.

Mewujudkan penegakan Hukum yang adil bagi semua pihak, menjunjung HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Tata pemerintahan dengan karakter seperti ini tampak dengan praktik-praktik penyelenggaraan pemerintahan yang selalu mendasarkan diri pada ketentuan perundangan yang berlaku dalam setiap pengambilan keputusan, bersih dari KKN, serta ditegakkannya hukum terhadap seseorang atau sekelompok orang yang melakukan pelanggaran hukum.

e. Tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif .

Upaya untuk menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif merupakan salah satu respon atas tuntutan akuntabilitas. Kinerja penyelenggaraan pemerintahan perlu secara terus menerus ditingkatkan dan dioptimalkan melalui pemanfaatan sumber daya dan organisasi yang efektif dan efisien, termasuk upaya-upaya berkoordinasi untuk menciptakan sinergi dengan berbagai pihak dan organisasi lain.

f. Tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan swasta dan masyarakat.

Partisipasi masyarakat pada hakekatnya mengedepankan keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

g. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen terhadap pada pengurangan kesenjangan

Prinsip ini berpihak kepada kepentingan kelompok masyarakat yang tidak mampu, tertinggal atau termarginalkan.

h. Tata pemerintahan yang cepat tanggap

Kebutuhan akan karakteristik ini karena selalu adanya kemungkinan munculnya situasi yang tidak terduga atau adanya perubahan yang cepat dari kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik ataupun yang memerlukan suatu kebijakan. Karakteristik ini juga dibutuhkan karena tidak ada rancangan yang sempurna sehingga berbagai prosedur dan mekanisme baku dalam rangka pelayanan publik perlu segera disempurnakan atau diambil langkah-langkah penanganan segera. Bentuk kongkritnya dapat berupa tersediannya mekanisme pengaduan masyarakat sampai dengan adanya unit yang khusus menangani krisis dan pengambilan keputusan serta tindak lanjutnya selalu dilakukan dengan cepat.

i. Tata pemerintahan yang berwawasan ke depan.

Wawasan ke depan mengandung pengertian adanya pemahaman mengenai permasalahan, tantangan dan potensi yang dimiliki oleh suatu unit pemerintahan dan mampu merumuskan gagasan-gagasan dengan visi dan misi untuk perbaikan maupun pengembangan pelayanan dan menuangkannya dalam strategi pelaksanaan, rencana kebijakan dan program-program kerja ke depan berkaitan dengan bidang tugasnya.

j. Tata pemerintahan yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi.

Tata pemerintahan dengan karakteristik seperti ini akan tampak dari upaya-upaya mengorganisasikan kegiatan dengan cara mengisi posisi-posisi dengan aparat yang sesuai dengan kompetensi, termasuk di dalamnya kriteria jabatan dan mekanisme penempatannya. Di samping itu, terdapat upaya-upaya sistematis untuk mengembangkan profesionalitas sumber daya manusia yang dimiliki unit yang bersangkutan melalui berbagai kegiatan pendidikan dan pelatihan.

k. Tata pemerintahan yang terdesentralisasi.

Tata pemerintahan yang memiliki karakteristik seperti ini tampak dari adanya pendelegasian wewenang sepenuhnya yang diberikan kepada aparat dibawahnya sehingga pengambilan keputusan dapat terjadi pada tingkat dibawah sesuai lingkup tugasnya. Pendelegasian wewenang tersebut semakin mendekatkan aparat pemerintah kepada masyarakat.

l. Tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada konsesus.

Prinsip ini menjunjung tinggi penghormatan hak dan kewajiban pihak lain. Dalam suatu unit pemerintahan, pengambilan keputusan yang diambil melalui konsesus perlu dihormati.

m. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar.

Prinsip ini menyatakan dibutuhkannya keterlibatan pemerintah dalam pemantapan mekanisme pasar. Pemerintah harus memanfaatkan mekanisme pasar untuk mencapai sasarannya, mekanisme tersebut membentuk struktur pasar, menciptakan insentif yang menggerakkan orang pada arah yang ingin dituju oleh masyarakat sembari membiarkan mereka membuat sebagian keputusan sendiri.

n. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup

Prinsip ini menegaskan keharusan setiap kegiatan pemerintahan dan pembangunan untuk memperhatikan aspek lingkungan termasuk melakukan analisis secara konsisten dampak kegiatan pembangunan terhadap lingkungan.

2.2.2 Strategi menuju good governance

Untuk dapat mewujudkan good governance harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Perlunya sosialisasi prinsip-prinsip good governance kepada para pengambil keputusan dan pelaksanaan governance. Pemahaman akan prinsip-prinsip tersebut harus dilakukan kepada seluruh tingkatan pelaksanaan pemerintahan. Sebuah penelitian menyebutkan bahwa tingkat pemahaman aparatur pemerintah terhadap 14 (empat belas) prinsip good governance dipengaruhi oleh jenis unit kerja, lama kerja, pendidikan terakhir dan jabatan. Konsep ini tidak akan memberikan hasil yang maksimal jika para pengambil kebijakan atau pelaksana governance tidak memahami betul akan prinsip-prinsip dan cara mewujudkan good governance.
- b. Diperlukan pemimpin yang kuat dan memiliki komitmen yang besar terhadap pelaksanaan good governance di setiap lingkup tugas dan unit kerjanya. Bagaimanapun juga pelaksanaan good governance harus diawali oleh pucuk pimpinan sebagai pengambil kebijakan di setiap unit kerja dan lingkungan tugas.
- c. Dijadikannya good governance sebagai gerakan nasional untuk mewujudkannya dengan dukungan semua sektor secara berkesinambungan dan terus menerus. Menghindari good governance hanya dijadikan sebagai slogan belaka atau bahkan hanya dijadikan subyek untuk sebuah proyek.
- d. Perlunya dukungan politis untuk mewujudkannya.
Lembaga legislatif dan yudikatif mempunyai tugas salah satunya mengontrol/mengawasi jalannya pemerintahan, peranan lembaga ini harus independen dan maksimal guna mendorong pemerintahan yang berkuasa untuk menjalankan pemerintahannya sesuai dengan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik.

2.3 Identifikasi Daerah

2.3.1. Analis Daerah

- Analisis Daerah adalah suatu proses Pemahaman Daerah yang bertujuan untuk memperoleh data dan informasi secara sistematis tentang kondisi utama lingkungan, fisik, sosial, ekonomi, budaya, politik, administratif dan kelembagaan dari suatu daerah yang sedang dikaji dan direncanakan pembangunannya.
- Tujuan yang menyeluruh dari analisis daerah adalah untuk meningkatkan pemahaman para perencana daerah dan masyarakat tentang situasi kini yang mendasar dan relevan untuk perumusan kebijakan dan pembuatan keputusan bagi pembangunan daerah.
- Analisis Daerah dimulai dengan analisis kondisi kualitatif pembangunan daerah pada saat ini, analisis kuantitatif, hingga pengidentifikasian persoalan (*problems*) daerah

beserta sebab dan akibatnya, serta penggalian potensi daerah yang ada. Hal ini diperlukan untuk merumuskan dan mendefinisikan tujuan, untuk mengevaluasi strategi atau pilihan dan dampaknya, serta untuk pengambilan keputusan strategi pembangunan yang akan diterapkan.

2.3.2. Profil Daerah

- Profil Daerah biasanya berisi atau menggambarkan berbagai situasi dan kondisi dasar tentang daerah yang akan direncanakan, meliputi antara lain keadaan fisik geografis, keadaan aktivitas ekonomi, sosial budaya dan kelembagaan serta kondisi lingkungan hidup sebagai hasil dari pengumpulan dan analisis data dan informasi daerah (hasil analisis daerah).
- Gambaran keadaan ini pada akhirnya dipergunakan untuk mengidentifikasi dan menguraikan isu atau permasalahan utama daerah (*development issues*), persoalan daerah (*problems*), potensi atau kekuatan daerah serta peluang daerah untuk tumbuh dan berkembang.

2.3.3. Kebijakan Daerah

- Kebijakan Daerah merupakan prinsip dasar dan arahan yang akan diterapkan dan ditempuh serta disepakati pelaku yang terlibat (*stakeholders*), sehingga menjadi pedoman bagi semua pelaku.
- Kebijakan Daerah diperlukan sebagai kriteria atau rambu-rambu di dalam menyeleksi dan menyaring berbagai opsi dan alternatif atau usulan program pembangunan yang tersedia.
- Biasanya berupa pernyataan cita-cita atau harapan di masa mendatang serta arah (ke mana) pembangunan daerah tersebut akan menuju.
- Kebijakan Daerah biasanya disajikan dalam bentuk Visi, Misi, Tujuan, Sasaran, Arah, Prioritas dan Strategi Umum Pembangunan.

2.4. RENCANA STRATEGIS (RENSTRA DAERAH)

Penyusunan rencana strategis (Renstra) atau perencanaan strategis, dapat dipahami sebagai suatu proses sistematis yang berkelanjutan dari pembuatan keputusan yang berisiko, dengan memanfaatkan sebanyak-banyaknya pengetahuan antisipatif, mengorganisasikan secara sistematis usaha-usaha pelaksanaan keputusan tersebut dan

mengukur hasilnya melalui umpan balik yang terorganisasi dan sistematis. Renstra Daerah dibutuhkan sebagai suatu dokumen rencana yang berisi tentang visi dan misi daerah, bidang-bidang strategis yang harus diintervensi dalam rangka mengemban Misi dan mewujudkan Visi tersebut, serta strategi-strategi terpilih dan rencana aksi dalam rangka mensukseskan bidang-bidang strategis tersebut, yang ditindaklanjuti berupa program-program pembangunan.

2.4.1. Arti Penting Penyusunan Rencana Strategis

1. Memungkinkan masyarakat dan Pemerintah Daerah melakukan kontrol akan masa depan melalui tindakan masa kini;
2. Memungkinkan masyarakat dan Pemerintah Daerah menciptakan suatu *outcome* yang mungkin tidak bisa terjadi dengan sendirinya;
3. Memungkinkan masyarakat dan pemerintah daerah melakukan investasi sekarang untuk masa depan;
4. Memampukan masyarakat dan Pemerintah Daerah meminimumkan ketidakpastian dan mengendalikan guncangan yang terdapat di luar;
5. Memungkinkan masyarakat dan Pemerintah Daerah seirama dengan arus/ gerak perubahan di sekitarnya;
6. Menjadi sarana untuk meminimumkan risiko dan memaksimalkan hasil yang dikehendaki;
7. Menjadi media koordinasi dengan berbagai *stakeholders* di tengah kompleksitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
8. Memudahkan pencapaian konsensus tentang sasaran dan strategi serta penggunaan sumber daya;
9. Dapat menjadi alat untuk mengukur kemajuan pelaksanaan tugas-tugas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
10. Dapat menjadi media peningkatan daya saing Daerah;

2.4.2 Tujuan Penyusunan Rencana Strategis

Renstra Daerah bertujuan mewujudkan Visi dan mengemban Misi Daerah dengan melakukan intervensi strategis yaitu pada bidang-bidang strategis (prinsip ‘sedikit tapi penting’), yang menentukan nasib atau eksistensi suatu Daerah. Dengan terbentuknya

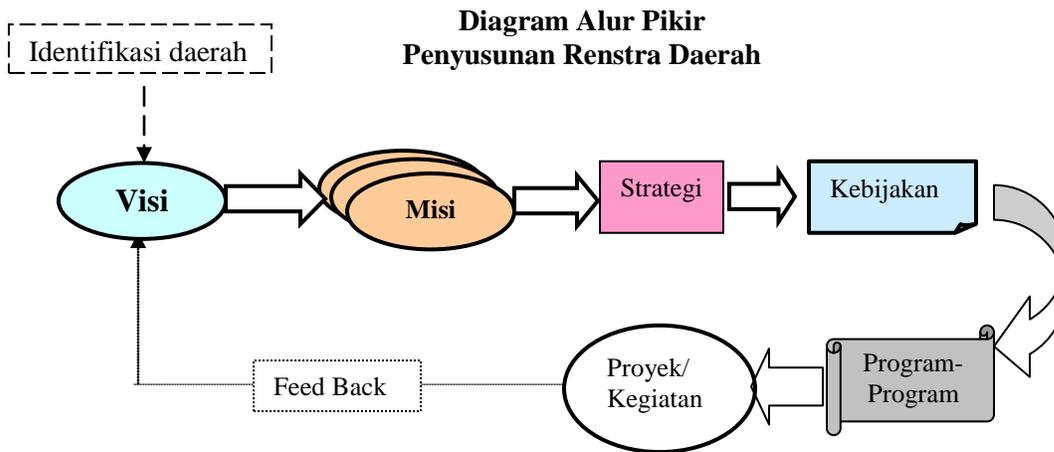
renstra diharapkan dapat menjadi “guide line” dalam melaksanakan perencanaan pembangunan.

Melalui penyusunan Renstra, suatu Daerah dapat:

1. Merencanakan perubahan dalam lingkungan yang semakin kompleks secara efektif dan proaktif;
2. Mengelola keberhasilan secara sistematis;
3. Menjadikan Renstra sebagai sesuatu perangkat manajerial dalam pengelolaan pemerintahan secara efektif, efisien dan akuntabel;
4. Mengembangkan pemikiran, sikap dan tindakan yang berorientasi pada masa depan;
5. Memudahkan masyarakat dan pemerintah Daerah melakukan langkah-langkah adaptasi terhadap lingkungan yang berubah secara cepat;
6. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara prima;
7. Mengembangkan dan meningkatkan komunikasi di antara berbagai *stakeholders* Daerah.

2.4.3. Langkah-Langkah Penyusunan Rencana Strategis

1. Mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan pada kondisi daerah
2. Perumusan Visi daerah;
3. Dari visi yang terbentuk dijabarkan dalam beberapa misi;
4. Penentuan tujuan dan sasaran sebagai penjabaran pada masing-masing misi;
5. Analisis lingkungan strategis daerah dan penentuan isu-isu strategis daerah dan
6. penentuan bidang-bidang strategis daerah;
7. Perumusan strategi untuk masing-masing bidang strategis;
8. Perumusan program dari masing-masing bidang strategis;
9. Mewujudkan program dan dalam bentuk proyek atau kegiatan;
10. Feed back untuk menjamin bahwa proyek/kegiatan sejalan dengan visi yang telah dibentuk.



2.4.4. Perumusan Nilai-nilai Strategis

Perumusan nilai-nilai strategis dapat dilakukan melalui 2 (dua) kegiatan sebagai berikut:

1. **Penetapan kesepakatan awal.** Penetapan kesepakatan awal merupakan tahap di mana semua *stakeholders* Daerah secara bersama-sama membangun pemahaman dan komitmen atas pentingnya renstra Daerah. Dengan melibatkan segenap unsur atau komponen masyarakat dan pemerintah dalam Daerah, pada tahap ini diharapkan telah dapat dihasilkan kesepakatan awal tentang berbagai hal yang berkaitan dengan bentuk- bentuk partisipasi dari masing-masing unsur/komponen tersebut, mulai dari tahap penyusunan renstra, implementasi renstra sampai dengan evaluasinya kelak.
2. **Perumusan mandat Daerah.** Setelah kesepakatan awal ditetapkan, langkah selanjutnya adalah perumusan mandat Daerah. Perumusan mandat ini sangat penting dalam rangka mengembangkan legitimasi dan formalisasi dari renstra yang hendak disusun. Mandat Daerah pada dasarnya dimaksudkan sebagai pernyataan yang menjabarkan identitas atau karakteristik suatu Daerah, tujuan pembentukan Daerah serta tugas dan tanggung jawab pemerintahan Daerah, khususnya dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Perumusan mandat dilakukan dengan mengacu pada berbagai perangkat perundang-undangan yang mengatur Daerah seperti undang-undang pembentukan Daerah, undang-undang pemerintahan daerah dan lain- lain seperti Inpres nomor 7 tahun 1999.

2.5. VISI DAN MISI

2.5.1. VISI

Visi mengandung apa yang diinginkan, bagaimana cara mencapainya, siapa yang terlibat dan siapa yang bertanggung jawab serta bagaimana strategi untuk mewujudkan visi tersebut. Untuk membentuk visi diperlukan analisa kontekstual yang cukup mendalam. Terdapat beberapa pendekatan dalam melakukan analisa kontekstual diantaranya dengan analisa SWOT-*Strengths, Weaknesses, Opportunities dan Threats*. Dengan analisa ini kita dapat mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan dari kondisi eksisting yang ada, mengidentifikasi peluang untuk meningkatkan kualitas dan mengantisipasi ancaman agar dapat tercapai keberhasilan pembangunan. Sebaiknya pendekatan partisipatori digunakan dalam proses merumuskan konsep dasar dan pilihan strategi untuk mencapai visi yang telah ditetapkan. Hal yang terpenting dalam pembentukan visi adalah kejelian melihat potensi wilayah/daerah, biasanya kondisi eksisting yang buruk dalam analisa akan menghasilkan sederet permasalahan atau kelemahan daerah tersebut.

- VISI harus menggambarkan suatu masa depan yang ideal bagi masyarakat serta merupakan suatu pernyataan umum yang menjadi dasar/ basis bagi semua elemen atau semua pelaku (*stakeholders*) dalam proses perencanaan serta merupakan rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan.

Walaupun visi juga merupakan sesuatu yang ideal, namun visi harus:

- Dapat dibayangkan oleh semua pelaku (*imaginable*)
- Memiliki nilai yang memang diinginkan dan dicita-citakan (*desirable*)
- Memungkinkan, wajar dan layak untuk dicapai dengan situasi, kondisi dan kapasitas yang ada (*feasible*)
- Memusatkan perhatian kepada isu dan permasalahan utama daerah, sehingga pemerintahan dan pembangunan daerah dapat beroperasi dan terselenggara secara efektif, efisien dan berkelanjutan serta dapat terjamin eksistensi daerah di masa depan (*focused*)
- Dapat mengantisipasi dan disesuaikan dengan perubahan zaman (*flexible*)
- Dapat dikomunikasikan dan mudah dimengerti oleh semua pelaku (*communicable*)
- Dapat dirumuskan dan ditulis dengan suatu pernyataan yang singkat, jelas dan padat.

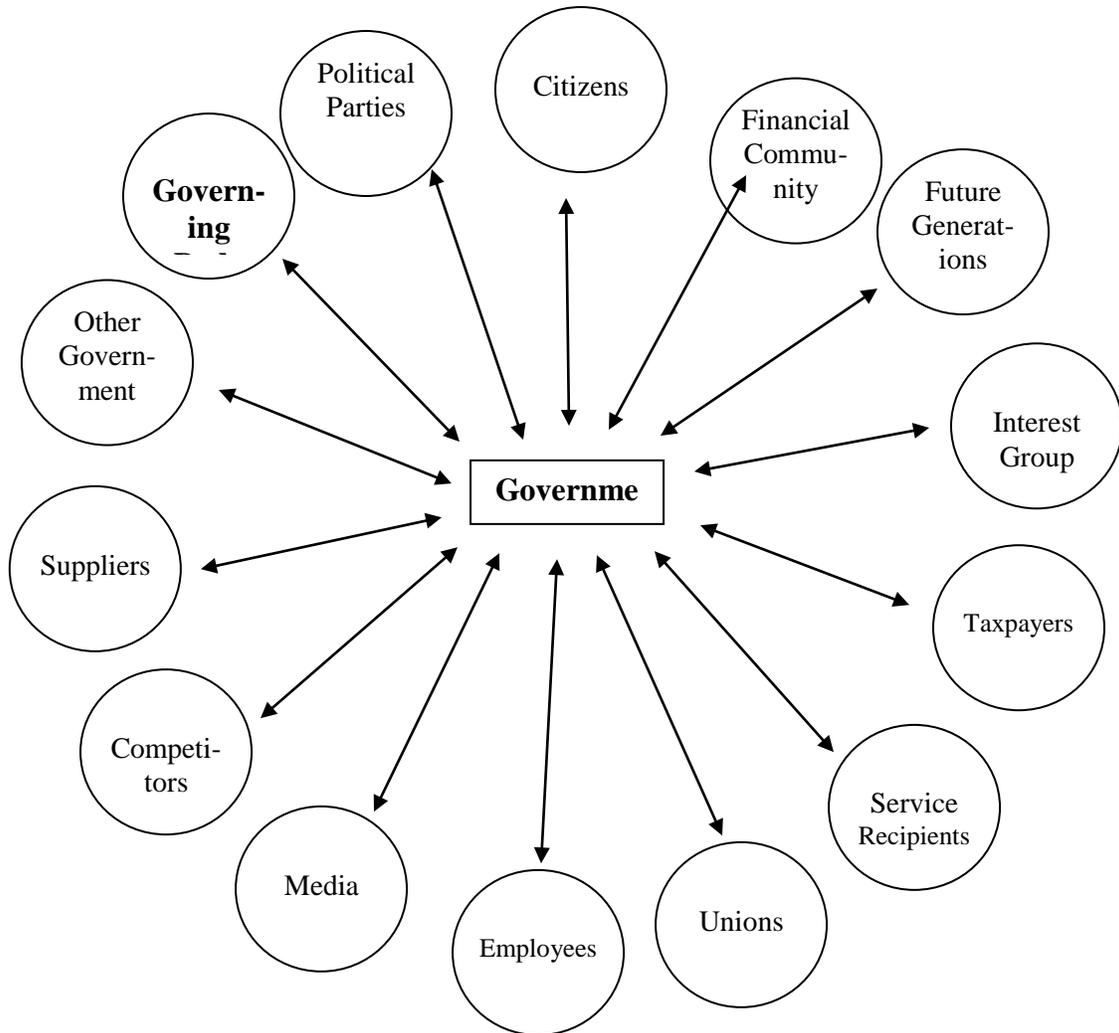
2.5.2. MISI

- MISI merupakan langkah-langkah yang harus ditempuh untuk menjabarkan dan merealisasikan visi.

- MISI harus dapat mengingatkan setiap orang atau setiap pelaku seperti Kepala Daerah, DPRD, Organisasi Non Pemerintah (Ornop), Sektor Swasta, Perangkat Pemerintah Daerah, Unsur Masyarakat lainnya serta Pihak lain yang berkepentingan dengan daerah yang bersangkutan tentang tugas pokok, maksud atau kegunaan (*purpose*) yang spesifik dan unik dari daerah yang akan dikembangkan, dipromosikan dan diselenggarakan oleh daerah atau pemerintahan daerah.
- MISI merupakan hal yang penting untuk mengarahkan penyelenggaraan atau operasionalisasi suatu pemerintahan atau pembangunan daerah, sehingga semua pelaku (*stakeholders*) dan pihak yang berkepentingan dapat mengenal daerah yang bersangkutan serta mengetahui peran, program, dan hasil yang akan diperoleh di masa depan.
- Proses pendefinisian misi harus dilakukan dengan mencoba untuk memperoleh informasi yang sebanyak banyaknya tentang apa yang akan dicapai oleh daerah. Oleh karena itu perumusan misi dapat dilakukan sebagai berikut:
 - a. Melibatkan semua pelaku seperti Kepala Daerah, DPRD, Organisasi Non Pemerintah (Ornop), Sektor Swasta, Perangkat Pemerintah Daerah, Unsur Masyarakat lainnya serta Pihak lain yang berkepentingan dengan daerah yang bersangkutan
 - b. Mengkaji dan menilai lingkungan yang sangat berguna untuk menentukan apakah misi daerah tidak bertentangan atau memiliki konflik secara internal dan eksternal, misalnya dengan kebijakan atau peraturan yang lebih tinggi.

Peta Stakeholders

(Stakeholders Map for a Government)



Source: Bryson, John M (1991) "Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations"

2.5.3. Tujuan Penetapan Visi

1. Mencerminkan apa yang ingin dicapai Daerah;
2. Memberikan arah dan fokus strategi yang jelas;
3. Menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan strategis;
4. Memiliki orientasi terhadap masa depan;
5. Menumbuhkan komitmen seluruh jajaran dalam lingkungan kabupaten/ kota;
6. Menjamin kesinambungan kepemimpinan Daerah.

2.5.4. Teknik Perumusan Visi dan Misi

Perumusan visi dilakukan dengan terlebih dahulu mengidentifikasi hal-hal sebagai berikut:

1. Aspek kunci yang menentukan masa depan Daerah;
2. Kontribusi yang spesifik dari Daerah bagi masa depan masyarakat;
3. Hal-hal yang membangkitkan gairah masyarakat dan jajaran pemerintah daerah sebagai bagian dari Daerah di masa depan;
4. Nilai tambah yang perlu ditekankan melalui pernyataan visi;
5. Posisi strategis Daerah dalam hubungan dengan lingkungan eksternal;
6. Potensi Daerah untuk bertumbuh dan berkembang.

Pernyataan Visi dan Misi yang Baik

1. Ringkas; lazimnya kurang dari sepuluh kata;
2. Menarik perhatian dan mudah diingat;
3. Memberi inspirasi dan tantangan bagi prestasi di masa mendatang;
4. Dapat dipercaya dan konsisten dengan nilai strategis Daerah;
5. Berfungsi sebagai titik temu dengan semua *stakeholders*;
6. Menyatakan dengan jelas esensi tentang keberadaan Daerah;
7. Memungkinkan fleksibilitas dan kreativitas dalam pelaksanaannya.

Pernyataan misi yang baik seharusnya mencerminkan hal-hal sebagai berikut:

1. Menyatakan tujuan dasar keberadaan Daerah;
2. Mengkomunikasikan visi Daerah;
3. Menyatakan secara jelas makna misi bagi semua *stakeholders*;

4. Memberikan petunjuk dalam pembuatan kebijakan;
5. Mengandung nilai-nilai strategis;
6. Membuat unsur-unsur pembentuk suatu pernyataan misi seperti tujuan Daerah, produk atau jasa unggulan, peranan pemerintah Daerah dan keterlibatan masyarakat Daerah.

Dalam merumuskan pernyataan misi hendaknya diperhatikan beberapa hal berikut:

1. Pernyataan hendaknya tidak terlampau umum atau terlalu samar yang berakibat pada ketidakefektifan pernyataan tersebut memberi arahan bagi pengembangan strategi;
2. Pernyataan hendaknya tidak terlampau khusus sehingga tidak perlu berubah terlalu cepat;
3. Pernyataan tidak sekedar sebuah daftar keinginan;
4. Pernyataan tidak seharusnya tenggelam dalam teknologi;
5. Pernyataan harus dapat dikembangkan;
6. Pernyataan harus dapat diterima dan didukung oleh seluruh komponen masyarakat dan jajaran pemerintah daerah;
7. Pernyataan bukan merupakan sebuah daftar penilaian kinerja;
8. Misi harus dapat dicapai.

Untuk mencapai tujuan sebagaimana yang sudah dinyatakan di dalam Visi dan Misi, masih diperlukan berbagai komponen utama, sehingga tujuan dimaksud dapat dicapai dengan tingkat keberhasilan yang sempurna. Skema 2 di bawah ini dapat membantu menggambarkan bagaimana kualitas suatu hasil yang dicapai apabila salah satu atau seluruh komponen dilaksanakan dengan baik.

Skema 2
Enam Komponen Visi, Misi, dan Hasil

| Visi | Misi | Rancangan Kerja | Sumberdaya Manusia & Modal | Keterampilan Profesional | Motivasi dan Insentif | Hasil |
|------|------|-----------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------|--|
| √ | √ | √ | √ | √ | √ | Pengembangan perubahan dan keberhasilan |
| | √ | √ | √ | √ | √ | Pengembangan tanpa arah |
| √ | | √ | √ | √ | √ | Pengembangan tersendat-sendat |
| √ | √ | | √ | √ | √ | Tidak efektif (pemborosan) |
| √ | √ | √ | | √ | √ | Frustrasi |
| √ | √ | √ | √ | | √ | Perkembangan lambat dan tidak kompetitif |
| √ | √ | √ | √ | √ | | Keragu-raguan |

Sumber: HAR Tilaar (1997) Pengembangan SDM Dalam Era Globalisasi, PT Grasindo, Jakarta

2.6. Strategi Pembangunan Daerah

Strategi ini merupakan langkah-langkah yang berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi.

- Rencana biasanya dirumuskan dalam bentuk program atau proyek pembangunan.
- Dokumen Rencana/Program biasanya berisi serangkaian langkah atau strategi yang lebih rinci untuk mencapai visi, misi atau tujuan pembangunan daerah.
- Sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan, program atau proyek harus memiliki tujuan dan sasaran serta indikatornya, cara/metode, lokasi, prakiraan biaya dan tahapan waktu pelaksanaannya yang jelas, serta memiliki kejelasan keterkaitan dengan dan kontribusinya terhadap pencapaian visi, misi dan tujuan pembangunan daerah.

2.6.1. Bidang-bidang strategi daerah

Analisis Lingkungan Strategis

1. **Analisis lingkungan internal Daerah.** Lingkungan internal dapat terdiri dari kekuatan dan kelemahan. Analisis ini diarahkan pada :
 - a. Dukungan semua input pokok yang dibutuhkan Daerah;
 - b. Proses atau strategi pengolahan ataupun pemanfaatan input tersebut;
 - c. Hasil yang diperoleh selama ini; dan

- d. Perbaiki atau tindakan koreksi yang telah diambil.
- 2. Analisis lingkungan eksternal Daerah.** Lingkungan eksternal terdiri dari peluang maupun ancaman. Umumnya, peluang dan ancaman sebagai elemen lingkungan eksternal meliputi:
- a. Kondisi politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, fisik dan pendidikan;
 - b. Peranan yang dimainkan oleh pihak-pihak yang dapat diajak bekerja sama (*collaborators*) dan pihak-pihak yang menjadi pengganggu (*competitors*); serta
 - c. Dukungan pihak- pihak yang memberikan atau menyediakan sumber daya yang dibutuhkan (*suppliers*).

Isu-Isu Strategis Daerah

- Isu-isu strategis Daerah pada hakikatnya merupakan masalah atau persoalan atau agenda yang perlu atau harus atau dapat dilakukan atau dikerjakan Daerah yang muncul sebagai konsekuensi dari interaksi antara faktor-faktor internal dengan faktor-faktor eksternal Daerah sehubungan dengan pengembangan misi Daerah.
- Strategis tidaknya suatu isu tentunya juga harus dinilai dari kerangka urgensi dan relevansi penanganannya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah.

Teknik Penentuan Isu-Isu Strategis Daerah

Penentuan isu-isu strategis Daerah dilakukan dengan menginteraksikan faktor-faktor internal Daerah dengan faktor-faktor eksternalnya, yang mengacu pada pola atau prinsip interaksi sebagai berikut:

1. Interaksi antara faktor-faktor kekuatan (*Strengths*) dengan faktor-faktor peluang (*Opportunities*) atau interaksi S-O dengan prinsip “Gunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang.”
2. Interaksi antara faktor- faktor kekuatan (*Strengths*) dengan faktor-faktor ancaman (*Threats*) atau interaksi S-T dengan prinsip “Gunakan kekuatan untuk menghindari atau mengatasi ancaman.”
3. Interaksi antara faktor- faktor kelemahan (*Weaknesses*) dengan faktor-faktor peluang (*Opportunities*) atau interaksi W-O dengan prinsip “Atasi kelemahan dengan memanfaatkan peluang “ atau “Manfaatkan peluang dengan meminimalkan kelemahan.”

4. Interaksi antara faktor- faktor kelemahan (*Weaknesses*) dengan faktor-faktor ancaman (*Threats*) atau interaksi W-T dengan prinsip “Minimalkan kelemahan dan hindari ancaman.”

Pengelompokan Isu-isu Strategis Daerah

1. Interaksi S-O yang lazim juga disebut sebagai strategi agresif akan menghasilkan isu-isu strategis dalam kelompok keunggulan komparatif (*comparative advantage*), yang pada hakikatnya merupakan keunggulan Daerah bersangkutan dibandingkan dengan Daerah lain;
2. Interaksi S-T yang lazim juga disebut sebagai strategi diversifikasi tindakan akan menghasilkan isu-isu strategis dalam kelompok mobilisasi (*mobilization*), yang pada hakikatnya merupakan upaya-upaya mobilisasi atas kekuatan yang dimiliki Daerah;
3. Interaksi W-O yang lazim juga disebut sebagai strategi stabilisasi ataupun strategi rasionalisasi, yang menghasilkan dua kemungkinan pilihan yaitu melakukan sesuatu (investasi) atau tidak melakukan apa-apa dalam arti memilih untuk tidak melakukan sesuatu (divestasi). Isu-isu strategis yang muncul dari interaksi ini disebut sebagai isu-isu strategis kelompok investment/divestment;
4. Interaksi W-T yang lazim juga disebut sebagai strategi defensif ataupun survival dengan cara-cara untuk mengendalikan kerugian ataupun menghindari kemungkinan kehancuran, yang umumnya dilakukan dalam rangka mempertahankan status quo. Isu-isu strategis dalam kelompok ini disebut sebagai isu-isu strategis kelompok status quo.

Bidang-Bidang Strategis Daerah

- Bidang strategis adalah bidang-bidang yang dipilih dan ditetapkan untuk dijadikan sebagai fokus dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Daerah bersangkutan.
- Bidang-bidang strategis tersebut sudah barang tentu harus diseleksi kembali karena tidak semua bidang strategis dapat dilaksanakan pada saat yang sama mengingat adanya berbagai keterbatasan yang dimiliki Daerah.

2.6.2 Teknik Penentuan Bidang-Bidang Strategis Daerah

Penentuan bidang strategis dapat dilakukan dengan menggunakan skema penyeleksian. Salah satu skema adalah skema penentuan urutan prioritas (*Priority Ranking Scheme*), yang pada prinsipnya dimaksudkan sebagai satu cara untuk menentukan bidang-bidang strategis prioritas yang harus dan dapat dilaksanakan oleh Daerah dalam kurun waktu tertentu, misalnya dalam lima tahun.

Beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk menilai bidang-bidang strategis tersebut misalnya :

1. Urgensi;
2. Sentralitas atau desentralitas;
3. Kewenangan (dalam arti UU 22/1999);
4. Kemampuan kendali;
5. Biaya;
6. Feasibilitas (politik, ekonomis, kultural, administratif, religius, dll);
7. Landasan legalitas;
8. Dan lain-lain menurut kebutuhan Daerah.

Strategi Pengembangan Misi Daerah

- Strategi pada hakikatnya menjelaskan pemikiran-pemikiran secara konseptual, analitis, rasional, realistis dan komprehensif tentang langkah-langkah yang diperlukan untuk memperlancar atau mempercepat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
- Strategi dimaksudkan untuk mencapai hasil yang konsisten dengan misi yang telah ditetapkan, dalam hal ini pengembangan misi Daerah dan atau pencapaian visi Daerah.
- Strategi dapat terdiri dari kebijakan, program dan kegiatan. Kebijakan ditetapkan untuk memberikan petunjuk, prinsip-prinsip dasar, rambu-rambu dan sinyal-sinyal penting dalam menyusun program dan kegiatan.
- Terdapat lima bentuk strategi yang harus dirumuskan dalam rangka mensukseskan bidang-bidang strategis Daerah. Kelima strategi tersebut adalah :
 1. Pengembangan Renstra pemerintahan Daerah
 2. Pengembangan kelembagaan pemerintahan daerah yang meliputi kebijakan, organisasi, manajemen, budaya organisasi dan akuntabilitas.
 3. Pengembangan SDM pemerintahan.

4. Pengembangan jaringan kerja (*networking*) lembaga pemerintahan dengan pihak lain, dan
5. Pengembangan dan pemanfaatan lingkungan yang kondusif.

Monitoring & Evaluasi

- Monitoring dan Evaluasi (M & E) adalah suatu kegiatan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan pembangunan agar sesuai dengan Rencana berdasarkan indikator pencapaian (kinerja) yang telah ditetapkan dalam perencanaan. Laporrannya dapat berupa Dokumen Hasil M & E.
- Tujuan Monitoring dan Evaluasi adalah untuk memberikan Umpan Balik berupa Koreksi atau pelurusan apabila terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan; dan berupa rekomendasi bagi perbaikan dan penyempurnaan proses perencanaan selanjutnya.

BAB 3

OTONOMI DAERAH

3.1 Pendahuluan

Desentralisasi pada masa kini sudah merupakan suatu keharusan. Hampir tidak mungkin sistem sentralisasi diterapkan secara penuh oleh suatu negara. Oleh karena itu desentralisasi merupakan suatu keniscayaan yang tidak bisa dihindari untuk dilaksanakan. Dalam suatu organisasi kekuasaan seperti halnya negara, desentralisasi tersebut salah satunya berupa pelimpahan atau pembagian kewenangan (kekuasaan) antara pemertintah pusat dengan masyarakat dan pemerintahan setempat (*local government*). Pengertian *local government* bisa mempunyai dua arti, yaitu *local state government* yang berdasarkan dekonsentrasi, dan *local self/ automous government*.

Diundangkannya UU 22/1999 dan UU 25/1999 merupakan momentum yang sangat baik untuk memacu reformasi Pemda menuju Pemda yang transparan, partisipatif, dan akuntabel. Namun perubahan yang diharapkan tidaklah akan berjalan secara mulus karena akan banyak sekali menuntut perubahan pola pikir, pola bertindak dan kemauan dari pihak Pusat maupun Daerah. Adalah sangat sulit untuk merubah pola berpikir (*mind set*) daerah yang selama tiga dekade terpatronasi dan terkooptasi oleh Pusat dan dalam waktu singkat dituntut untuk menjadi mandiri, penuh inisiatif dan menghilangkan ketergantungan ke Pusat baik secara mental maupun finansial. Hal yang sama akan terjadi juga di jajaran birokrasi Pusat yang selama ini sudah terbiasa memposisikan diri sebagai patron dan menganggap Daerah sebagai klient mereka, tiba-tiba menjadi kehilangan *previlage*, dan harus memposisikan diri dalam kesetaraan dengan Daerah. *Behaviour and attitude shift* tersebut yang kiranya akan lama untuk merealisirnya.

Kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU 22/1999 dan UU 25/1999 yang mulai berlaku efektif sejak tanggal 1 Januari 2001 tersebut, ternyata bukan saja telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam tatanan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah, tetapi juga menimbulkan berbagai permasalahan yang merupakan tantangan bagi semua pihak yang menginginkan otonomi daerah berhasil dengan baik demi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

3.2 Teori Desentralisasi

Menurut G.Shabbir Cheema dan Dennis A.Rondinelli, desentralisasi dalam bentuk yang murni mempunyai karakteristik mendasar sebagai berikut:

1. Unit-unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri, dan jelas-jelas sebagai unit pemerintahan bertingkat yang terpisah dari pusat. Pusat melakukan sedikit, atau tidak ada kontrol langsung oleh pusat terhadap unit-unit tersebut.
2. Pemerintah daerah mempunyai batas-batas geografis yang jelas dan diakui secara hukum di mana mereka menggunakan kekuasaan dan menjalankan fungsi-fungsi publik.
3. Pemerintah daerah mempunyai status dan kekuasaan mengamankan sumber-sumber untuk menjalankan fungsi-fungsinya.
4. Implikasi desentralisasi adalah kebutuhan mengembangkan pemerintahan lokal sebagai institusi, yang dilihat warga setempat sebagai organisasi yang memberikan pelayanan, dan sebagai unit pemerintahan yang mempunyai pengaruh.
5. Dengan desentralisasi berarti ada hubungan timbal balik, saling menguntungkan, dan hubungan yang terkoordinasikan antar pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah.

Daya tarik desentralisasi tidak semata-mata bahwa dia adalah lawan dari sentralisasi, dan oleh karena itu diasumsikan memiliki kemampuan mengobati akibat-akibat buruk dari sentralisasi. Desentralisasi juga mempunyai banyak sisi positif (B.C. Smith: 1985). Hal ini secara umum dihubungkan dengan sejumlah tujuan-tujuan ekonomis dan politis. Desentralisasi secara ekonomis dianggap mampu meningkatkan efisiensi. Ia dapat mengurangi biaya, meningkatkan output, dan *human resources* dapat dimanfaatkan secara lebih efektif. Secara politis, desentralisasi memperkuat demokrasi dan *accountability*, meningkatkan kecakapan warga dalam berpolitik, dan memperkuat integrasi nasional.

Desentralisasi dapat pula dilihat sebagai pembalikan konsentrasi kekuasaan pemerintahan pada satu pusat, dan memberikan kekuasaan tersebut kepada pemerintah-pemerintah setempat. Desentralisasi secara luas mencakup delegasi kekuasaan atau fungsi kepada jenjang-jenjang yang lebih rendah dalam suatu hirarki teritorial, apakah jenjang tersebut adalah satu dari unit-unit pemerintahan di dalam suatu negara, atau jawatan-jawatan dalam organisasi berskala besar.

Desentralisasi sebagai sebuah kondisi, diperlukan untuk pembangunan sosial, ekonomi dan politik. Kecuali itu, banyak negara harus merespons tuntutan-tuntutan politik setempat akan otonomi luas. Negara sulit mengabaikan '*public hostility*' terhadap sentralisasi dan uniformitas. Sehingga desentralisasi mungkin dapat digunakan untuk menghadapi gerakan-gerakan *secessionists* atau separatis. Apakah kemudian desentralisasi merupakan sebuah respons yang cukup memadai terhadap tuntutan-tuntutan otonomi, di antaranya akan sangat tergantung kepada seberapa ekstrim tuntutan tersebut, dan derajat *repressiveness* (kekerasan) negara di masa lampau (B.C. Smith : 1985).

Dalam perspektif Cheeman dan Rondinelli (1983), rationale untuk kebijakan desentralisasi:

1. Memungkinkan pejabat-pejabat untuk menyusun dan menyesuaikan rencana serta program pembangunan dengan kebutuhan-kebutuhan wilayah dan kelompok yang heterogen.
2. Mampu memotong sejumlah besar *red tape* dan prosedur yang rumit sebagai karakteristik perencanaan dan manajemen terpusat dan *over concentration* kekuasaan serta sumber-sumber di pusat.
3. Kontrak/hubungan yang lebih dekat antara pejabat-pejabat pemerintahan dan masyarakat setempat memungkinkan keduanya untuk mendapatkan informasi yang lebih baik guna memformulasi perencanaan atau program yang lebih realistis dan efektif.
4. Dalam pembuatan keputusan dan alokasi sumber-sumber, desentralisasi memungkinkan keterwakilan yang lebih besar untuk bermacam-macam kelompok politik, agama, etnis, dan suku.
5. Desentralisasi memberikan kesempatan kepada pejabat-pejabat setempat untuk mengembangkan kecakapan-kecakapan manajerial dan teknis. Dengan desentralisasi juga dapat meningkatkan kemampuan pejabat-pejabat tersebut untuk menangani urusan-urusan yang biasanya tidak ditangani secara baik oleh departemen-departemen pusat (seperti pemeliharaan jalan dan infrastruktur yang jauh dari ibukota negara).
6. Efisiensi dari pemerintah pusat meningkat karena membebaskan pejabat-pejabat pusat dari tugas-tugas rutin, di mana tugas-tugas tersebut bisa dilaksanakan secara lebih efektif oleh petugas lapangan atau pejabat-pejabat lokal. Ini akan memungkinkan pejabat-pejabat pusat untuk menyusun perencanaan dengan lebih hati-hati, serta mengawasi kebijakan pembangunan secara lebih efektif.
7. Desentralisasi memungkinkan pemerintahan yang lebih fleksibel, inovatif dan kreatif. Daerah bisa menjadi semacam laboratorium untuk eksperimen kebijakan-kebijakan dan program-program baru dengan melokalisasi pada tempat-tempat tertentu.
8. Desentralisasi dalam perencanaan pembangunan dan fungsi manajemen memungkinkan pemimpin-pemimpin lokal untuk memberikan pelayanan dan fasilitas lebih efektif, mengintegrasikan daerah-daerah terpecah (dan terbelakang) ke dalam ekonomi regional, memonitor, dan mengevaluasi proyek-proyek pembangunan secara lebih efektif dibandingkan jawatan-jawatan perencanaan dari pusat.

Menurut The Liang Gie (1968), alasan-alasan dianutnya desentralisasi:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya dapat menimbulkan tirani;
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi;
3. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya;
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Tidak begitu berbeda dengan pendapat-pendapat sebelumnya, Josef Riwo Kaho (1982) melihat banyak manfaat desentralisasi:

1. Mengurangi bertumpuk-tumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan;
2. Dalam menghadapi masalah-masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, Daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk, karena setiap keputusan, pelaksanaannya segera dapat diambil;
4. Dalam sistem desentralisasi dapat diadakan pembedaan-pembedaan (differensiasi-differensiasi) dan pengkhususan-pengkhususan (spesialisasi-spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu ;
5. Dengan adanya desentralisasi teritorial, maka daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan yang dapat bermamfaat bagi negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, sedangkan hal-hal yang kurang baik, dapat dilokalisir/dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah ditiadakan;
6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat;

7. Lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung. Ini merupakan faktor psikologis.

3.3 Permasalahan Otonomi Daerah

Beberapa permasalahan pokok yang dihadapi sampai saat ini antara lain: (1). Pemahaman terhadap konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang belum mantap (2). Penyediaan aturan pelaksanaan otonomi daerah yang belum memadai dan penyesuaian peraturan perundangan-undangan yang ada dengan UU No. 22 Tahun 1999 masih sangat terbatas (3). Sosialisasi UU No. 22 Tahun 1999 dan pedoman yang tersedia belum mendalam dan meluas; (4). Manajemen penyelenggaraan otonomi daerah masih sangat lemah; (5). Pengaruh perkembangan dinamika politik dan aspirasi masyarakat serta pengaruh globalisasi yang tidak mudah dikelola; (6). Kondisi sumber daya manusia aparatur pemerintahan yang belum menunjang sepenuhnya pelaksanaan otonomi daerah; (7). Belum jelas dalam kebijakan pelaksanaan perwujudan konsep otonomi yang proporsional ke dalam pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka NKRI.

Permasalahan-permasalahan tersebut terefleksi dalam 7 elemen pokok yang membentuk pemerintah daerah yaitu; kewenangan, kelembagaan, kepegawaian, keuangan, perwakilan, manajemen pelayanan publik, dan pengawasan. Bab ini bertujuan untuk menjelaskan desentralisasi dari tataran teori serta memaparkan permasalahan yang terjadi selama ini dalam implementasi UU 22/99 berdasarkan ketujuh variabel yang merupakan soko guru dari setiap bentuk pemerintahan daerah tersebut, serta berusaha untuk memberikan rekomendasi kebijakannya. Penguatan terhadap ketujuh dimensi tersebut merupakan *prerequisite* dalam penguatan pemerintahan daerah. Pendekatan yang bersifat *piece-meal* tidak akan memecahkan persoalan otonomi secara keseluruhan. Penguatan pada salah satu atau beberapa aspek dan melupakan aspek lainnya tidak akan pernah efektif menuntaskan penguatan (*empowering*) otonomi daerah secara keseluruhan.

3.4 Kewenangan Daerah

Dalam implementasi UU 22/99 banyak terjadi permasalahan dan ketegangan antar tingkatan pemerintahan yang berkaitan dengan kewenangan, di antaranya:

- (1) **Friksi antara Pusat dengan Daerah**, yang terjadi di antaranya adalah: (1) Masalah kewenangan Pertanahan antara Pusat dengan Kabupaten/Kota ditandai dengan adanya Dinas Pertanahan milik Daerah dan Kantor Pertanahan yang masih menginduk kepada Pusat; (2) Masalah kewenangan Pelabuhan Laut, Pelabuhan

Udara, Otorita (kasus Batam), kehutanan, Perkebunan (PTP), Pertambangan, dan kewenangan Pengelolaan Sumber daya nasional yang ada di Daerah ybs; dan (3) Masalah kewenangan Tenaga Kerja Asing.

- (2) **Friksi antara Daerah Provinsi dengan Kabupaten/Kota**, di antaranya adalah: (1) Masalah kewenangan atas izin HPH Hutan, Penambangan Pasir Laut, Izin Pengadaan Garam (Kasus di Sambas, Kalimantan Barat), Pertambangan; (2) Masalah hirarki otonomi antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi; (3) Masalah izin bagi Bupati/Walikota kepada Gubernur dalam hal mengikuti kegiatan keluar Daerah; (4) Masalah pengelolaan Pariwisata (kasus Bali); dan (5) Friksi antar Daerah Kabupaten/Kota sendiri.
- (3) **Friksi antar Kabupaten/Kota itu sendiri**, di antaranya: (1) Masalah batas laut yang menimbulkan bentrok dalam penangkapan ikan; dan (2) Masalah pelarangan pendatang tanpa tujuan jelas (kasus Batam).

Permasalahan-permasalahan tersebut di atas disebabkan oleh adanya pengaturan-pengaturan baru yang diatur dalam UU 22/1999. Dengan dianutnya otonomi luas sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 (2) dan Pasal 9, Daerah cenderung menafsirkannya secara *litterlijk* dan menganggap bahwa semua kewenangan di luar kewenangan Pusat adalah menjadi kewenangan Daerah.

Sedangkan pada sisi lain, Departemen Sektoral di Pusat juga berpegang pada UU sektoral masing-masing. Sebagai contoh Departemen Kehutanan berpegang pada UU 41 Tahun 1999 yang mengatur mengenai kewenangan kehutanan. Permasalahan timbul karena substansi kewenangan pada UU 22/1999 dengan UU 41/1999 berbeda pengaturannya. Akibatnya terjadilah friksi antara Pusat dengan Daerah.

Friksi pada dasarnya berpangkal dari siapa yang mempunyai kewenangan secara hukum atas hal yang disengketakan tersebut. Motif utama yang mendorong bukanlah persoalan untuk memberikan pelayanan masyarakat pada hal yang disengketakan tersebut, namun lebih pada bagaimana menguasai sumber-sumber pendapatan yang dihasilkan dari kewenangan yang disengketakan tersebut. Daerah menganggap bahwa dengan adanya otonomi luas maka kebutuhan uang mereka menjadi tidak terbatas. Sedangkan PAD dan DAU terbatas sehingga hal tersebut menarik mereka untuk menambah sumber-sumber penerimaan dari penguasaan obyek-obyek yang dapat menghasilkan tambahan penerimaan Daerah. Sedangkan Pusat berpendapat obyek tersebut adalah menyangkut kepentingan nasional, sehingga menganggap perlunya penguasaan Pusat atas obyek tersebut. Daerah berpegang pada Pasal 7 (1), Pasal 11 dan Pasal 119 UU 22/1999 sedangkan Pusat juga berpegangan pada Pasal 7 (2) sebagai kewenangan atas sumber-sumber perekonomian nasional.

Dari analisis di atas terdapat kontradiksi dalam tataran normatif terutama kewenangan dalam perekonomian negara. Pasal 7 (2) UU 22/1999 menyatakan kewenangan dalam

perekonomian negara menjadi domain kewenangan bidang lain yang menjadi kewenangan Pusat. Sedangkan Pasal 119 (1) menyatakan bahwa kewenangan kabupaten/Kota berlaku juga di kawasan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan bandar udara, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan pariwisata, kawasan jalan bebas hambatan dan kawasan lain yang sejenis. Departemen Sektoral berpegang pada Pasal 7 (2) ditambah dengan UU yang mengatur sektor itu sendiri, sedangkan Daerah berpegang pada Pasal 119 (1) UU 22/1999.

Analisis yang lebih fundamental mengindikasikan bahwa adanya unit pemerintahan daerah adalah untuk melayani kebutuhan masyarakat (*public service*). Ini berarti tiap Daerah akan mempunyai keunikan sendiri-sendiri baik dari aspek penduduk, maupun karakter geografisnya. Masyarakat pantai dengan mata pencaharian utama di perikanan akan berbeda dengan masyarakat pegunungan, ataupun masyarakat pedalaman. Masyarakat daerah pedesaan akan berbeda kebutuhannya dengan masyarakat daerah perkotaan.

Apabila keberadaan Pemda adalah untuk melayani kebutuhan masyarakat, konsekuensinya adalah bahwa urusan yang dilimpahkanpun seyogyanya berbeda pula dari satu daerah dengan daerah lainnya sesuai dengan perbedaan karakter geografis dan mata pencaharian utama penduduknya. Adalah sangat tidak logis kalau di sebuah daerah Kota sekarang ini masih dijumpai adanya urusan-urusan pertanian, perikanan, peternakan dan urusan-urusan yang berkaitan dengan kegiatan primer. Berilah Daerah urusan otonomi sesuai dengan kebutuhannya. Untuk itu analisis kebutuhan (*need assessment*) merupakan suatu keharusan sebelum urusan tersebut diserahkan ke suatu daerah otonom.

Pada dasarnya kebutuhan masyarakat dapat dikelompokkan ke dalam dua hal yaitu: (1) Kebutuhan dasar (*basic needs*) seperti air, kesehatan, pendidikan, lingkungan, keamanan, dsb; dan (2) Kebutuhan pengembangan usaha masyarakat seperti pertanian, perkebunan, perdagangan, industri dsb.

Daerah dalam konteks otonomi harus mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan-urusan yang berkaitan dengan kedua kelompok kebutuhan di atas. Kelompok kebutuhan dasar adalah hampir sama di seluruh Indonesia hanya gradasi kebutuhannya saja yang berbeda. Sedangkan kebutuhan pengembangan usaha penduduk sangat erat kaitannya dengan karakter daerah, pola pemanfaatan lahan dan mata pencaharian penduduk.

Berbeda dengan negara maju di mana pembangunan usaha masyarakat sebagian besar sudah dijalankan oleh pihak swasta, maka di negara Indonesia sebagai negara berkembang, peran pemerintah masih sangat diharapkan untuk menggerakkan usaha masyarakat. Untuk itu maka kewenangan untuk menggerakkan usaha atau ekonomi masyarakat masih sangat diharapkan dari Pemerintah. Pemda di negara maju lebih berorientasi menyediakan kebutuhan dasar (*basic services*) masyarakat. Untuk itu, maka

Pemda di Indonesia mempunyai kewenangan (otonomi) untuk menyediakan pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat lokal.

UU 22/1999 pada dasarnya memberikan otonomi luas kepada Daerah. Pasal 7 (1) dan Pasal 11 (1) memberikan urusan otonomi yang luas kepada Daerah. Sedangkan pasal 11 (2) menyatakan kewenangan wajib yang harus dilakukan oleh Daerah.

Dalam kewenangan wajib terlihat bahwa terdapat kecenderungan menyeragamkan otonomi Daerah tanpa membedakannya dalam kewenangan untuk menjalankan pelayanan dasar (*basic services*) dan kewenangan menjalankan pelayanan pengembangan sektor unggulan yang menjadi usaha ekonomi masyarakat. Urusan-urusan seperti pertanian, industri, perdagangan tidak seyogyanya diwajibkan pada daerah-daerah yang tidak mempunyai potensi unggulan atau usaha utama masyarakat di suatu daerah.

Dalam memberikan otonomi untuk pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat ada tiga hal yang perlu dipertimbangkan yaitu:

- (1) **Akuntabilitas**; bahwa penyerahan urusan tersebut akan menciptakan akuntabilitas Pemda kepada masyarakat. Ini berarti bagaimana mendekatkan pelayanan tersebut kepada masyarakat. Makin dekat unit pemerintahan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat akan makin mendukung akuntabilitas.
- (2) **Efisiensi**; bahwa penyerahan urusan tersebut akan menciptakan efisiensi, efektivitas dan ekonomis dalam penyelenggaraannya. Ini berkaitan dengan *economies of scale* (skala ekonomis) dalam pemberian pelayanan tersebut. Untuk itu harus terdapat kesesuaian antara skala ekonomis dengan *catchment area* (daerah pelayanan). Persoalannya adalah sejauh mana skala ekonomis tersebut sesuai dengan batas-batas wilayah administrasi Pemda yang sudah ada. Makin luas wilayah pelayanan yang diperlukan untuk mencapai skala ekonomis akan makin tinggi otoritas yang diperlukan. Bandara dan Pelabuhan yang menangani antar Provinsi adalah menjadi tanggung jawab nasional.
- (3) **Externalitas**; dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan yang memerlukan pelayanan tersebut. Externalitas sangat terkait dengan akuntabilitas. Makin luas externalitas yang ditimbulkan akan makin tinggi otoritas yang diperlukan untuk menangani urusan tersebut. Contoh, sungai atau hutan yang mempunyai externalitas regional seyogyanya menjadi tanggung jawab Provinsi untuk mengurusnya.

Konsekuensi dari pendekatan tersebut adalah bahwa untuk pelayanan-pelayanan yang bersifat dasar (*basic services*) maupun pelayanan-pelayanan untuk pengembangan usaha ekonomi masyarakat atas pertimbangan efisiensi, akuntabilitas dan externalitas yang bersifat lokal seyogyanya menjadi urusan Kabupaten/Kota, yang bersifat lintas Kabupaten/Kota menjadi urusan Provinsi dan yang lintas Provinsi menjadi kewenangan Pusat.

Untuk mencegah suatu daerah menghindari sesuatu urusan yang sebenarnya esensial untuk Daerah tersebut, maka perlu adanya penentuan atau standar urusan-urusan dasar atau pokok yang harus dilakukan oleh suatu daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat seperti pendidikan, kesehatan, kebersihan lingkungan, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 11 UU 22/1999.

Akar dari masalah yang muncul selama ini adalah kesalahan dalam persepsi otonomi. Otonomi seringkali dikaitkan dengan *auto-money*, dan bukan pada pelayanan kepada masyarakat. Akibatnya konsep "kewenangan" lebih dikaitkan dengan "keuangan", yaitu hak Daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan yang dihasilkan oleh kewenangan tersebut dan bukan kewenangan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akibat dari persepsi tersebut, maka terjadilah rebutan kewenangan antar tingkatan pemerintahan dengan justifikasinya masing-masing dan semuanya akan bermuara pada terlantarnya pelayanan rakyat.

Agar Daerah dapat menentukan isi otonomi yang sesuai dengan kebutuhan warganya, maka diperlukan adanya assessment atau penilaian atas isi otonomi Daerah untuk melaksanakan pelayanan kebutuhan dasar (*basic services*) dan kewenangan untuk pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat. Dengan demikian Daerah akan terhindar untuk melakukan urusan-urusan yang kurang relevan dengan kebutuhan warganya dan tidak terperangkap untuk melakukan urusan-urusan atas pertimbangan pendapatan semata.

3.4.1 Rekomendasi

Agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal, maka dari aspek kewenangan ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan yaitu:

- (1) Dalam masa transisi sekarang ini, maka perlu ditempuh adanya penyesuaian terhadap pengaturan-pengaturan yang tumpang tindih dan bertentangan tentang suatu kewenangan. Langkah pertama adalah menyempurnakan aturan-aturan yang kontradiktif yang ada dalam UU 22/1999 sendiri seperti kontradiksi antara Pasal 7 (2) dengan Pasal 119, karena kalau dibiarkan berlarut akan berakibat fatal. Langkah berikutnya adalah menghilangkan kontradiksi antar UU yang mengatur hal yang sama seperti UU 41/1999 tentang kehutanan dengan UU 22/1999 tentang otonomi luas. Pasal 133 UU 22/1999 memerintahkan agar UU Sektoral melakukan penyesuaian dengan UU 22/1999.
- (2) Secara lebih mendasar pembagian kewenangan antar tingkatan pemerintahan adalah dengan memperhatikan aspek *economies of scale*, akuntabilitas dan externalitas. Betapapun luasnya otonomi yang diberikan ke Daerah haruslah berkorelasi dengan pelayanan riil yang dibutuhkan masyarakat. Konsekuensinya perlu adanya penataan

ulang kewenangan antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten dengan memperhatikan kriteria di atas.

3.5. Kelembagaan Daerah

Pemberlakuan dan Pelaksanaan PP 8/2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah akan mengoreksi kecenderungan struktur organisasi Perangkat Daerah yang berlebihan yang selama ini sudah ditetapkan di masing-masing daerah, melalui restrukturisasi kelembagaan disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku. Manfaat dari kondisi tersebut akan diperoleh daerah berupa efisiensi organisasi yang berimplikasi kepada peningkatan efisiensi anggaran belanja aparatur. Hal ini terjadi karena adanya pengurangan jumlah eselon, yang berarti juga adanya pengurangan beban anggaran untuk memenuhi pembelanjaan tunjangan jabatan bagi para Pejabat Eselon serta pembelanjaan fasilitas jabatan lainnya, sejumlah jabatan eselon yang dirasionalisasi.

Namun di sisi lain terdapat kemungkinan terburuk yang dapat saja terjadi di daerah yang meliputi:

1. Daerah yang sebelumnya menata kelembagaan Perangkat Daerahnya secara rasional dan berada di bawah batas-batas maksimum yang ditetapkan oleh PP 8/2003, akan memiliki kecenderungan *opportunistik* untuk memaksimalkan struktur organisasi Perangkat Daerahnya sehingga mendekati atau sama dengan batas-batas yang diperbolehkan oleh PP 8/2003. Dalam konteks ini manfaat efisiensi anggaran dan efisiensi struktur organisasi tidak akan didapat oleh Daerah yang bersangkutan, bahkan sebaliknya akan terjadi lonjakan atau peningkatan beban APBD. Akan tetapi Daerah yang bersangkutan akan memperoleh manfaat lain (*blessing in disguise*) yaitu berupa terbukanya kesempatan yang lebih luas dalam membina dan mengembangkan karir bagi pegawai Daerah yang bersangkutan, yang akan berdampak peningkatan motivasi dan produktivitas kerja, yang pada akhirnya mungkin dapat menutupi kerugian APBD semula sebagai akibat keputusannya itu.
2. Dengan adanya ketentuan dalam Pasal 26 PP8/2003¹, akan terdapat kecenderungan Daerah, terutama yang sudah terlanjur memiliki struktur Organisasi Perangkat Daerah yang melebihi batas yang diberlakukan, untuk memanfaatkan peluang mempertahankan jumlah tersebut. Akibatnya, jika ternyata sebagian atau seluruh usulannya tersebut dapat disetujui oleh Presiden, Daerah sama sekali tidak akan mendapatkan manfaat apapun, selain dapat mempertahankan moril pegawai dan pejabat daerah yang bersangkutan, sehingga tidak mengganggu ritme kerja dan produktivitas kerja Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Dengan demikian

¹ Pasal 26 PP8/2003: Pengecualian terhadap organisasi Perangkat Daerah dalam PP ini, hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden atas usul Mendagri dan Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.

efektivitas PP8/2003 secara internal tidak akan tercapai, dan tujuan peningkatan efisiensi pemerintahan daerah juga tidak tercapai secara sebagian atau seluruhnya.

Dalam kasus Daerah secara sungguh-sungguh berkehendak mematuhi ketentuan PP8/2003, dan di sisi lain Daerah yang dewasa ini sudah berada dalam kondisi di bawah standar ketentuan PP tersebut tidak berniat untuk memaksimalkan atau mengoptimalkan struktur Organisasi Perangkat Daerahnya; maka beberapa kendala yang akan dihadapi oleh Daerah adalah sebagai berikut:

1. Di setiap daerah baik itu Daerah yang akan melakukan restrukturisasi ataupun tidak melakukan restrukturisasi sesuai dengan ketentuan PP8/2003, dewasa ini cenderung terjadi kegelisahan di kalangan para pejabat struktural daerah mengenai kelangsungan karir mereka. Kondisi ini tentu akan berpengaruh terhadap moril dan motivasi kerja para pejabat yang bersangkutan, yang pada akhirnya dapat mengganggu produktivitas keseluruhan organisasi Perangkat Daerah masing-masing, bahkan mengganggu kinerja Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.
2. Pada tingkat yang terburuk memiliki potensi yang besar menimbulkan intrik-intrik politik birokrasi yang negatif, dan mengembangkan persaingan jabatan yang licik dan kotor di kalangan para pejabat tertentu. Kondisi tersebut bahkan mempengaruhi kinerja DPRD, karena banyaknya upaya pejabat tertentu yang mengadakan atau mencari dukungan DPRD untuk mempertahankan kedudukannya dengan praktek *money politics*. Sehingga kebijakan restrukturisasi kelembagaan Perangkat Daerah, bukannya mewujudkan *Good Governance*, sebaliknya melahirkan *Bad Governance*. Pengalaman serupa dihadapi oleh banyak Daerah ketika melakukan restrukturisasi kelembagaan dalam rangka pelaksanaan PP84/2000.
3. Kondisi yang lebih buruk mungkin akan terjadi pada Daerah yang secara sungguh-sungguh melakukan restrukturisasi dan mengakibatkan pemberhentian dengan hormat sebagian Pejabat Eselon II, Eselon III, maupun Eselon IV yang jumlahnya relatif banyak. Kondisi ini secara agregat di seluruh Kabupaten/Kota maupun Propinsi tentu akan menimbulkan suasana *demotivasi* maupun kekecewaan yang mendalam, yang berpotensi menimbulkan konflik horisontal maupun vertikal di lingkungan Pemerintahan Daerah, apalagi jika kemudian menyeret atau melibatkan kepentingan politik DPRD maupun partai politik tertentu, maupun kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat. Kondisi ini sangat potensial terjadi dalam era reformasi dan kebebasan demokrasi yang berlaku saat ini, baik pada tingkat nasional maupun lokal.
4. Apabila kondisi-kondisi yang menjadi kendala atau keterbatasan pelaksanaan PP 8/2003 tersebut di atas tidak mampu diantisipasi dengan baik oleh Daerah, maupun pemerintah pusat, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri maupun Kantor Menpan, dalam kurun waktu dua tahun mendatang; tidak mustahil kondisi tersebut

akan menjadi isu politik yang hangat bahkan tajam dalam menghadapi Pemilu tahun 2004 nanti. Kerawanan yang terjadi di daerah yang dipicu oleh para mantan pejabat yang mungkin kecewa karena kehilangan jabatan dan harapan pengembangan karirnya, akan berpotensi mengganggu iklim politik menjelang Pemilu 2004.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas sejak sekarang perlu dipertimbangkan secara sungguh-sungguh alternatif solusi bagaimana yang dapat ditempuh dalam rangka implementasi PP 8/2003, yang dapat meminimalkan setiap bentuk kerawanan sosial-politik maupun “*grievances*” atau konflik kepegawaian dan organisasi di lingkungan Pemerintahan Daerah.

3.5.1 Rekomendasi

Dengan memperhatikan berbagai kemungkinan permasalahan, kendala, dan potensi kerawanan yang akan terjadi dalam rangka pelaksanaan PP8/2003, beberapa alternatif solusi implementasi-nya dapat dipertimbangkan sebagai berikut.

1. Secara lebih mendasar, berbagai alternatif dapat ditawarkan dalam aspek kelembagaan. Apakah memilih kelembagaan publik dalam bentuk pembentukan unit-unit organisasi otonom, atau menyerahkan urusan tersebut untuk dilaksanakan oleh pihak swasta (privatisasi) ataupun kemitraan antara pihak Pemda dengan swasta (*public private partnership*). Tolok ukurnya adalah bagaimana urusan tersebut dapat terlaksana secara efektif, efisien, ekonomis, dan akuntabel. Untuk itu diperlukan adanya pengaturan secara tegas mengenai kemungkinan-kemungkinan optimalisasi kelembagaan Pemda.
2. Perlu adanya standar kelembagaan baik besaran maupun nomenklatur sesuai dengan kebutuhan Pemda untuk memudahkan pembinaan dan pengawasan, karena dampak personil dan pembiayaan yang ditimbulkan oleh kelembagaan tersebut.
3. Untuk mengatasi kekecewaan ataupun konflik kepegawaian dan organisasi yang diakibatkan oleh para pejabat yang dirasionalisasi, dapat dikembangkan Jabatan Fungsional bagi mereka yang masih memenuhi persyaratan. Beban pembelanjaan yang diakibatkan oleh pembentukan jabatan fungsional berupa tunjangan jabatan fungsional, dapat dikompensasikan dari tabungan yang dapat dibentuk daerah melalui efisiensi anggaran tunjangan jabatan struktural dan fasilitas-fasilitas jabatan lainnya. Bahkan dengan memanfaatkan kepercayaan dunia internasional, pemerintah dapat mengkompensasinya melalui program-program bantuan internasional yang mungkin akan mengalir.
4. Alternatif solusi lainnya yang dapat ditempuh oleh Daerah, adalah menciptakan program-program jangka pendek dan menengah yang bermanfaat bagi masyarakat

daerah, yang dipercayakan pengelolaannya kepada para mantan pejabat daerah, dengan membentuk kelembagaan program yang bersifat ad-hoc ataupun matriks. Meskipun kelembagaan tersebut tidak berimplikasi jabatan struktural, dengan segala fasilitasnya, tetapi pemberian kepercayaan untuk mengelola program tersebut dan pengabdianya secara nyata kepada masyarakat diharapkan dapat mengkompensasi potensi-potensi demotivasi ataupun “*grievances*” di kalangan mantan pejabat daerah. Bahkan keberhasilan mereka dalam pengelolaan program-program tersebut, akan menjadi nilai kredit prestasi kinerja bagi kesempatan promosi jabatan dalam periode jabatan yang akan datang.

5. Pada tataran lingkungan strategis, khususnya lingkungan politik lokal maupun nasional menjelang Pemilu 2004, isu politik yang negatif mengenai kebijakan restrukturisasi kelembagaan Perangkat Daerah yang menjadi sorotan kepentingan kelompok-kelompok tertentu atau partai politik tertentu; menjadi tanggung jawab Pemerintah dalam hal ini Presiden beserta Kabinet atau menteri-menteri yang terkait untuk membangun opini publik yang positif. Demikian juga di daerah. Dalam hal ini, salah satu pendekatan yang dapat membangun opini publik secara efektif adalah dengan melaksanakan proses restrukturisasi secara transparan, terbuka, akuntabel, partisipatif, dan profesional. Untuk itu, Pemerintah Daerah harus dapat menempuh beberapa strategi sebagai berikut:
 - a. Mengumumkan secara terbuka dan luas kepada masyarakat daerah mengenai rencana kebijakan restrukturisasi kelembagaan Perangkat Daerah, dan membuka lebar akses komunikasi untuk menampung aspirasi masyarakat terhadap rencana kebijakan tersebut.
 - b. Melakukan kajian dalam rangka penataan kelembagaan dengan menggunakan variabel-variabel sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 3 PP8/2003, yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kajian independen yang berkompeten, misalnya oleh LPM Perguruan Tinggi (Negeri maupun Swasta) atau LSM dan kalangan konsultan swasta di bidang yang relevan dan kompeten, melalui proses seleksi dan kompetisi yang sehat dan transparan.
 - c. Menyelenggarakan forum-forum konsultasi dan atau loka karya dengan seluruh komponen stakeholders daerah dalam membahas strategi dan kebijakan restrukturisasi Perangkat Daerah, sehingga dapat dibangun konsensus dengan masyarakat maupun seluruh pejabat daerah mengenai manfaat dan pentingnya restrukturisasi bagi kepentingan masyarakat daerah, sesuai tujuan otonomi daerah.
 - d. Menyelenggarakan proses seleksi jabatan berdasarkan kriteria-kriteria jabatan yang jelas dan tegas dan terbuka bagi umum, misalnya melalui proses pengujian kepatutan (*Fit and Proper Test*), maupun pengujian kompetensi dan kapasitas

kerja serta akademik. Proses ini dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah sendiri melalui Baperjakat Daerah, atau bekerja sama dengan Panitia Khusus DPRD, atau pihak ketiga lainnya yang independen, berkompeten, dan profesional.

- e. Menyelenggarakan pemberian kompensasi yang memadai bagi pejabat daerah yang belum beruntung pada kesempatan restrukturisasi dewasa ini, dengan melakukan kebijakan “*golden shakehands*” bagi para pejabat yang terpaksa harus diberhentikan dari jabatannya secara jujur, adil, transparan, terbuka, akuntabel, partisipatif dan profesional.

3.6. Kepegawaian Daerah

Dengan diberlakukannya UU 22/1999 terdapat masalah-masalah aktual kepegawaian Daerah, di antaranya adalah:

- (1) Dengan diberikannya kewenangan manajemen kepegawaian kepada Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 76 UU 22/1999, pegawai Daerah cenderung dikooptasi oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada di Daerah baik dari pihak Kepala Daerah maupun dari DPRD. Sebagai contoh 6 Sekda di Riau dan 6 Sekda di Jawa Timur telah diberhentikan dari jabatannya tanpa suatu alasan yang jelas.
- (2) Status kepegawaian Daerah menjadi sangat statis. PNS dari satu Daerah akan sangat sulit pindah ke Daerah lainnya karena pembayaran gaji ybs lewat DAU dan sulit akan dialihkan kepada Daerah penerima.
- (3) Adanya kecenderungan mencuatnya isu "Putera Daerah" karena penafsiran otonomi yang sempit. Di berbagai Daerah, pegawai dari suku pendatang sering di "non job" sehingga mereka terpaksa kembali ke tempat asal. Gejala nepotisme dan primordialisme ada kecenderungan tumbuh subur di Daerah.
- (4) Rasa lokalitas yang sempit dan tidak adanya *tour of area* akan membahayakan keutuhan NKRI karena PNS diharapkan sebagai perekat bangsa dan negara.
- (5) Diberikannya kewenangan manajemen kepegawaian kepada Daerah akan merangsang Daerah untuk mengangkat pegawai baru untuk mendapatkan dukungan politik dan atas beban Pusat penggajian dan pensiunnya.
- (6) Adanya kerancuan antara jabatan politis (*political appointee*) dan jabatan karir (*career appointee*). Kerancuan antara jabatan karir dan politis tersebut akan menciptakan instabilitas pemerintahan daerah. Turunnya Kepala Daerah sering mengakibatkan keguncangan di sektor birokrasi. Di samping itu karir pegawai tidak semata-mata ditentukan oleh *merit system* tapi sering pertimbangan politisnya lebih dominan. Kondisi tersebut telah menyebabkan tidak adanya *career planning* yang jelas dan *security of tenure*. Akibat lanjutannya adalah pegawai akan berusaha

mencari "cantolan" dari pejabat politik dan hal tersebut tidak kondusif untuk menciptakan profesionalisme pegawai Daerah. Kepegawaian Daerah yang seharusnya berbasis "merit system" dalam kenyataannya telah berubah menjadi "*spoil system*".

Diberikannya Daerah kewenangan pembinaan dan manajemen kepegawaian sebagaimana diatur dalam UU 22/1999 menjadi penyebab utama persoalan-persoalan di atas. Di samping itu telah juga terjadi kontradiksi antara UU 22/1999 dengan UU 43/1999 tentang kewenangan pembinaan kepegawaian.

UU 22/1999 melalui Pasal 75, Pasal 76 dan Pasal 77 mengatur mengenai kepegawaian daerah. Pasal 76 menyatakan bahwa Daerah mempunyai kewenangan dalam manajemen kepegawaian daerah dari pengangkatan sampai dengan penggajian dan pensiun.

Sedangkan UU 43/1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mengatur bahwa manajemen kepegawaian masih menjadi tanggung jawab Pusat. Dalam hal ini nampak adanya kontradiksi dalam pengaturan kepegawaian Daerah menurut kedua UU tersebut. Sedangkan PP 95/2000, PP 96/2000, PP 97/2000, PP 98/2000, PP 99/2000, PP 100/2000 dan PP 101/2000 yang seyogyanya merupakan peraturan pelaksanaan dari UU 43/1999, substansinya lebih merupakan penjabaran dari UU 22/1999. Hal ini terlihat jelas dari diserahkannya pembinaan kepegawaian Daerah kepada Kepala Daerah.

Baik UU 22/1999 dan UU 43/1999 tidak mengatur secara tegas mengenai perlunya pembedaan yang tegas antara Pejabat Politik dengan Pejabat Karir. UU 43/1999 mengenal istilah pejabat negara yang bisa mencakup pejabat karir atau pejabat politik. UU ini juga mengatur ketentuan agar PNS tidak berpolitik (non partisan) dalam upaya meningkatkan profesionalisme mereka.

Urgensi pemisahan antara Pejabat Politik dengan Pejabat Karir adalah agar masing-masing dapat mengembangkan profesionalisme-nya tanpa menciptakan kooptasi satu terhadap lainnya. Adanya keamanan kerja (security of tenure) merupakan prasyarat untuk meningkatkan profesionalisme PNS. Untuk itu mereka harus dibebaskan dari pengaruh kepentingan politik dari pejabat politik yang memerintah.

Berdasarkan hasil studi dari United Nations (PBB) ada tiga system kepegawaian yang diterapkan oleh Pemerintah Daerah secara universal yaitu:

- (1) *Integrated System*; suatu sistem kepegawaian daerah di mana manajemen kepegawaian dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai dengan penggajian dan pensiun ditentukan oleh Pusat. Sistem ini umumnya dipergunakan di negara-negara berkembang, karena ketidak mampuan Daerah untuk menggaji pegawai dan pegawai difungsikan juga sebagai alat perekat negara dan bangsa.
- (2) *Separated System*; suatu sistem kepegawaian di mana manajemen kepegawaian dan rekrutmen sampai penggajian dan pensiun dilakukan oleh masing-masing Daerah.

Umumnya sistem ini dipergunakan di negara-negara maju karena Pemda mampu menggaji pegawainya. Bahwa pegawai sebagai alat perekat bangsa bukan merupakan isu, namun profesionalisme pegawai yang lebih ditekankan.

- (3) *Unified System*; suatu system kepegawaian di mana manajemen kepegawaian dilakukan oleh suatu lembaga di tingkat nasional yang khusus dibentuk untuk keperluan tersebut.

Dikaitkan dengan ketiga system kepegawaian tersebut terlihat bahwa Integrated System masih sangat relevan untuk diterapkan di Indonesia. Agar memberikan kewenangan kepada Daerah dalam kepegawaian, maka Daerah dapat dilibatkan dalam aspek *recruitment, placement, development* dan *appraisal* dari PNS Daerah. Ini berarti unsur-unsur *separated system* juga diakomodasikan dalam era otonomi luas dewasa ini.

3.6.1 Rekomendasi

- (1) Untuk mencegah agar kesewenang-wenangan terhadap pegawai secara cepat dapat diatasi, maka perlu ada penyempurnaan terhadap ketentuan Pasal 76 UU 22/1999. Pegawai pada tingkatan tertentu (misal Sekda) sebaiknya menjadi kewenangan Pusat untuk pengaturannya sudah tentu dengan mempertimbangkan aspirasi Daerah.
- (2) Segera dilakukan penyesuaian antara UU 22/1999 dengan UU 43/1999 beserta Peraturan Pemerintah (PP) pelaksanaannya. Dengan demikian tidak lagi terdapat kerancuan mengenai siapa pembina kepegawaian. Untuk mencegah nepotisme dan primordialisme, maka pembinaan PNS Daerah menjadi kewenangan Pusat sedangkan pemanfaatan PNS menjadi kewenangan Daerah.
- (3) Sebaiknya ada pemisahan yang tegas dan jelas antara Pejabat Karir dengan Pejabat Politik. Untuk itu agar terdapat ketegasan mengenai pembina kepegawaian di Daerah. Adalah tidak logis kalau pejabat politis membina pejabat karir, demikian juga sebaliknya. Seyogyanya Sekda adalah Top Career Service di Daerah dan atas nama Pusat bertanggung jawab dalam pembinaan kepegawaian.
- (4) Untuk mendorong terciptanya profesionalisme dalam pegawai Pemda maka diperlukan adanya standar kompetensi yang jelas untuk jabatan-jabatan di lingkungan Pemda dan kriteria penilaian kinerja yang transparan dan obyektif.

3.7. Keuangan Daerah

Permasalahan Keuangan Daerah yang timbul dengan diberlakukannya UU 22/1999 dan UU 5/1999 adalah sebagai berikut:

- (1). **Konflik Penguasaan Kewenangan yang Menghasilkan Penerimaan.**
Permasalahan aktual yang dihadapi dalam aspek keuangan dalam masa transisi

dewasa ini adalah timbulnya kecenderungan rebutan kewenangan antar tingkatan pemerintahan untuk memperoleh sumber-sumber keuangan yang berasal dari kewenangan tersebut. Kewenangan-kewenangan yang menghasilkan sumber penerimaan cenderung banyak bermasalah, sedangkan kewenangan yang kurang menghasilkan penerimaan cenderung untuk dihindari. Sebagai contoh pelayanan Rumah Sakit Jiwa cenderung untuk saling lempar tanggung jawab untuk penanganannya.

- (2). **Keuangan Daerah yang Kurang Mencukupi (*Financial Insufficiency*).** Luasnya otonomi Daerah dijadikan argumen utama untuk meningkatkan sumber-sumber penerimaan daerah. Akibatnya muncul berbagai pungutan Daerah yang tidak jelas korelasinya dengan pelayanan yang diberikan Daerah. Pungutan tersebut akan menyebabkan *economic in-efficiency* yang nantinya dibebankan ke konsumen ataupun menyebabkan kurang kompetitif-nya ekonomi daerah dan nasional. Tidak adanya Standard Pelayanan Minimum (SPM) juga menjadi pemicu ketidak mampuan Daerah untuk menghitung kebutuhan fiskal Daerah dan ketidak mampuan menghitung agregat biaya yang dibutuhkan Daerah. Akibatnya Daerah selalu merasa kekurangan dana dan memicu kecenderungan untuk mencari sumber-sumber kewenangan baru yang dapat menghasilkan penerimaan Daerah.
- (3). **Kurangnya Kepatuhan pada Peraturan dan Lemahnya Penegakan Hukum.** Walaupun PP 109/2000 dan PP 110/2000 mengatur kedudukan keuangan dari Kepala Daerah dan DPRD, sebagian besar dari mereka tidak mengikuti pembiayaan yang ditetapkan oleh PP tersebut karena menganggap bahwa otonomi berarti Daerah dapat melakukan apa saja yang sesuai dengan keinginan mereka. Beberapa daerah bahkan menolak kehadiran aparat pengawasan Pusat dengan alasan otonomi Daerah memberikan kewenangan sepenuhnya pada Daerah dalam pemanfaatan keuangan Daerah. Kurangnya kontrol dan supervisi adalah sebagai penyebab lemahnya penegakan Peraturan.
- (4). ***Overhead Cost Pemda yang Tinggi.*** Sebagian besar dana Daerah terserap untuk pembiayaan eksekutif dan legislatif Daerah sehingga sedikit dana yang tersisa untuk kegiatan pelayanan. Salah satu penyebab adalah dibebaskannya Daerah menurut PP 84/2000 untuk menyusun SOTK-nya sendiri-sendiri. Bagi Daerah yang memakai paradigma lama mem-proliferasi kelembagaan ditambah dengan tingkat eselonisasi yang meningkat satu tingkat serta meningkatnya sarana pendukung yang diperlukan akan menyerap overhead cost yang tinggi.
- (5). **Kurangnya Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyusunan APBD.** Rencana-rencana alokasi dana dalam APBD yang mencerminkan kebijakan Daerah sering disusun secara kurang transparan dan kurang melibatkan partisipasi masyarakat sehingga sering menimbulkan protes masyarakat. Hal ini disebabkan

belum adanya sistem akuntansi Daerah dan belum disusunnya APBD berdasarkan anggaran kinerja sebagaimana diatur dalam PP 105/2000.

- (6). **Kurangnya Kejelasan Sistem Pembiayaan Melalui Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.** Walaupun dalam UU 25/1999 mengatur mengenai hal tersebut namun dalam praktek tidak ada kejelasan mekanisme dari penganggaran dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.
- (7). **Terbatasnya Pemanfaatan DAK.** DAK masih terbatas untuk kegiatan reboisasi, sedangkan banyak hal-hal yang sangat memerlukan pembiayaan melalui DAK untuk membantu Daerah dalam program-program khusus seperti kemiskinan, program peningkatan kapasitas Daerah (*Capacity Building*) dll.
- (8). **Kurangnya Manajemen Aset.** Manajemen dan pemanfaatan aset Daerah masih sangat rendah. Sangat diperlukan adanya peningkatan kapasitas Daerah dan pengaturan mengenai pengelolaan aset Daerah.
- (9). **Mekanisme Pinjaman.** Belum terdapat kejelasan mengenai mekanisme untuk pinjaman Daerah terutama yang berasal dari negara donor (Baru keluar Kepmenkeu No. 35/KMK.07/2003) .
- (10). **Kebijakan Investasi di Daerah.** Belum terdapat kejelasan mengenai pengaturan mekanisme investasi di Daerah. Belum nampak kejelasan antara peran Pusat dan Daerah dalam pengelolaan investasi di Daerah.
- (11). **Pemisahan Keuangan Eksekutif dengan Legislatif.** Adanya ketentuan dalam UU 22/1999 yang memisahkan anggaran eksekutif dengan legislatif telah menimbulkan penafsiran bahwa masing-masing berhak untuk mendapatkan alokasi anggaran. Sering muncul tuntutan persamaan jumlah alokasi anggaran. Akibatnya dana Daerah banyak habis untuk overhead cost birokrasi baik politik maupun karir yang ada di lingkungan Pemda. Otonomi luas telah merangsang Daerah untuk mencari sumber-sumber penerimaan tambahan untuk membiayai otonominya. Adanya pemberian otonomi luas dalam UU 22/1999 telah memberikan justifikasi Daerah untuk mendapatkan sumber-sumber penerimaan dari kewenangannya tersebut. Pengambilan kewenangan baru tersebut hampir tidak ada korelasinya dengan pemberian pelayanan yang terkait dengan kewenangan tersebut.

Tidak adanya SPM telah menyebabkan tidak ada Daerah yang mengetahui berapa kebutuhan keuangannya secara obyektif. Akibatnya tidak jelasnya *fiscal need* tersebut, Daerah akan beranggapan bahwa mereka akan membutuhkan dana yang besar sekali untuk menjalankan otonomi luasnya. Untuk itu maka perlu sekali ditentukan secara pasti pelayanan-pelayanan apa saja yang wajib disediakan oleh Daerah terutama yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pokok (*basic needs*) dari masyarakat. Pasal 11 (2) tentang kewenangan wajib belum menggambarkan pelayanan dasar yang dibutuhkan oleh Daerah.

Kewenangan wajib dalam bidang pertanian, perdagangan, industri dan penanaman modal bukanlah refleksi kebutuhan pokok masyarakat dan hanya cocok bagi daerah-daerah yang mempunyai potensi tersebut.

Yang menjadi isu sentral dari aspek keuangan Daerah adalah apakah sudah terjadi hubungan keuangan yang adil dan transparan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dari keseluruhan aspek yang terkandung dalam hubungan keuangan Pusat dengan Daerah, ada tiga aspek yang menentukan terjadinya hubungan keuangan yang adil yaitu:

- (1). Sejauh mana daerah telah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah, bagi hasil pajak dan non pajak serta retribusi daerah. Hal ini akan mencerminkan *fiscal capacity* dari Pemda.
- (2). Sejauh mana Daerah mampu menentukan secara obyektif, jumlah biaya yang dibutuhkan untuk menyediakan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Hal ini akan mencerminkan *fiscal need* dari Pemda.
- (3). Sejauh mana daerah telah mendapatkan subsidi yang adil dan terukur untuk membiayai *fiscal gap* yang ditimbulkan dari selisih antara *fiscal need* dengan *fiscal capacity*.

Daerah khususnya Daerah yang mempunyai sumber daya alam yang banyak, menganggap dana perimbangan yang berasal dari DAU merugikan mereka. Ini terjadi karena mereka menganggap bahwa Daerahlah yang paling berhak atas SDA yang ada di Daerahnya. Untuk mencegah terjadinya eksploitasi SDA secara berlebihan oleh Daerah, maka diperlukan adanya upaya pengelolaan bersama antara tingkatan pemerintahan (Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota) atas SDA tersebut dengan pembagian hak serta kewajiban yang jelas terutama dalam aspek pembagian keuangan dan pelestarian SDA tersebut. UU 22/1999 dan UU 25/1999 tidak secara jelas mengatur tentang kemitraan tersebut.

Kurangnya sumber keuangan akan menyebabkan Pemda akan mengurangi standar pelayanan yang diberikan dan apabila dibiarkan akan menciptakan *externalities* yang akan merugikan kepentingan nasional. Adanya masyarakat yang sakit-sakitan karena rendahnya standar kesehatan akan menurunkan produktivitas daerah ybs yang secara kumulatif akan menurunkan produktivitas nasional.

Kemampuan keuangan Daerah ditentukan oleh ketersediaan sumber-sumber pajak (*tax objects*) dan tingkat hasil (*buoyancy*) dari obyek tersebut. Tingkat hasil tersebut ditentukan oleh sejauh mana sumber pajak (*tax bases*) responsif terhadap kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi obyek pengeluaran seperti inflasi, pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan berkorelasi dengan tingkat pelayanan baik secara kuantitatif maupun kualitatif (Davey,1989:h.41).

Sumber pendapatan potensial yang dimiliki Daerah akan menentukan juga tingkat kemampuan keuangannya. Setiap Daerah mempunyai potensi pendapatan yang berbeda karena perbedaan kondisi ekonomi, sumber daya alam, besaran wilayah, tingkat pengangguran, dan besaran penduduk. Sebagai contoh bagi hasil pajak pendapatan dan pajak perusahaan kepada Pemda dilakukan di negara-negara Eropa Barat seperti Denmark, Itali, Norwegia, Swedia, Swiss, dan beberapa kota di USA.

Thailand dan Jepang memberikan bagi hasil pajak minyak bumi. Turki memberikan bagi hasil terhadap pajak-pajak yang dipungut dalam wilayah Pemda ybs. Sedangkan di Columbia, Pemda memungut *betterment tax* akibat perbaikan lingkungan dari obyek pajak tersebut (Davey, 1989).

Persoalan penting lainnya adalah sulitnya mengetahui agregat biaya yang dibutuhkan oleh Pemda di Indonesia. Apabila kita mengambil komparasi dengan negara maju (seperti Inggris), di mana biaya agregat dari Pemda sangat jelas terukur melalui SSA (*Standard Spending Assessment*) yang disusun berdasarkan standar pelayanan yang telah ditetapkan. Dengan adanya SSA tersebut perimbangan keuangan pusat dan daerah melalui mekanisme grant secara relatif dapat lebih objektif dilakukan atas dasar GREA (*Grant Related Expenditures Assessment*). Penerapan prinsip *ultra vires* (Pemda hanya melakukan tugas-tugas otonominya saja) memungkinkan perhitungan secara terukur ini.

Hal ini jelas kurang dapat diterapkan di Indonesia sepanjang tidak dilakukan penyusunan standar of services yang disediakan Pemda. Tidak adanya penentuan standar of services akan mengakibatkan kaburnya jumlah biaya yang dibutuhkan oleh suatu urusan dan juga mengaburkan akuntabilitas.

Sekarang ini tidak ada satu Pemda-pun yang dapat mengukur secara obyektif berapa jumlah biaya yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerahnya. Kondisi tersebut juga yang akan menyulitkan perimbangan keuangan yang adil dan transparan antara Pusat dan Daerah. Seyogyanya perbedaan (fiscal gap) antara *fiscal need* dan *fiscal capacity* yang dijadikan dasar dalam melakukan sistem subsidi (grant system). Adanya sistem subsidi yang obyektif adalah esensi dari perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.

Berkaitan dengan pembiayaan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, maka masing-masing pembiayaannya diatur dalam anggaran tersendiri. Anggaran desentralisasi dalam APBD, Dekonsentrasi dalam anggaran dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam anggaran tugas pembantuan (pasal 17,18 dan 19 UU 25/1999).

Hal ini meng-indikasikan adanya pemisahan anggaran untuk pembiayaan yang berbeda. Kalau dalam UU 5/1974 semua dana yang masuk ke Daerah baik yang berasal dari PAD maupun dari subsidi diadministrasikan dalam APBD. Namun dalam UU 25/1999 terlihat sekali adanya segregasi dalam penganggarannya sesuai dengan prinsip yang mendasari

keluarnya pembiayaan apakah atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi ataupun tugas pembantuan.

Hal penting yang perlu disadari dalam pemisahan penganggaran tersebut adalah kejelasan dari peran yang harus dilaksanakan Daerah sehubungan dengan adanya alokasi anggaran tersebut. Bahwa anggaran desentralisasi adalah benar-benar untuk membiayai otonomi Daerah. Anggaran Dekonsentrasi adalah benar-benar untuk membiayai tugas-tugas aparat/kantor Pusat yang ada di Daerah. Anggaran tugas pembantuan adalah benar-benar untuk membiayai tugas yang menjadi bidang tugas instansi yang menugaskan yang pelaksanaannya oleh Daerah.

Dalam hal pengaturan subsidi sumber-sumber pembiayaan yang berasal dari DAU adalah berdasarkan prinsip-prinsip *Block Grant*. Sebaliknya sumber pembiayaan yang berasal dari DAK memakai prinsip-prinsip *Specific Grant*.

3.7.1 Rekomendasi

- (1). Keuangan Pemda harus dikaitkan dengan pembiayaan pelayanan yang dilakukan. Sedangkan pelayanan yang dilakukan Pemda harus terkait dengan kebutuhan riil masyarakat lokal.
- (2). Sumber-sumber perekonomian nasional yang ada di Daerah dikelola oleh Pusat atau kemitraan antara Pusat dan Daerah. Daerah mendapatkan *revenue sharing* secara adil dan proporsional dengan mempertimbangkan kepentingan nasional dan Daerah itu sendiri.
- (3). Sistem subsidi didasarkan atas fiscal gap yang muncul atas dasar perbandingan antara fiscal capacity dengan fiscal need. Penentuan subsidi umum (*block grant*) atau subsidi khusus (*specific grant*) didasarkan atas keseimbangan antara kepentingan Pusat dan Daerah dan selalu berorientasi kepada pelayanan masyarakat.
- (4). Pembiayaan pelayanan khususnya untuk pelayanan kebutuhan dasar disusun berdasarkan atas standar pelayanan yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- (5). Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka sebaiknya diadakan pemisahan biaya gaji pegawai dari DAU. Untuk itu perlu adanya perubahan ketentuan bahwa DAU tidak harus minimal atau lebih besar dari 25% penerimaan dalam negeri. Apabila ketentuan 25% dipertahankan dan komponen gaji ada di luar DAU, maka penerimaan dalam negeri tidak akan mampu menanggung beban alokasi Daerah.
- (6). Untuk dapat meningkatkan dana DAU, maka perlu adanya rasionalisasi dana Sektoral yang masih besar dalam alokasi APBN. Pada dasarnya Kanwil dan Kandep sebagai perpanjangan tangan Departemen Sektoral sudah digabung dengan Dinas Daerah. Konsekuensinya dana sektoral yang dulunya dialokasikan ke Kanwil dan

Kandep seyogyanya disalurkan ke Daerah dan tidak terbatas pada alokasi gaji pegawainya saja. Dengan cara demikian alokasi DAU akan lebih meningkat.

- (7). Untuk mengoptimalkan kontrol dan fasilitasi Pusat dalam otonomi Daerah, maka perlu revitalisasi peran Gubernur sebagai wakil Pusat di Daerah yang menjalankan tugas-tugas pembinaan, pengawasan dan fasilitasi tersebut. Untuk itu maka perlu adanya penambahan alokasi dana dekonsentrasi untuk menjalankan tugas-tugas tersebut.
- (8). Untuk membantu Daerah dalam memperbaiki prasarana Daerah yang rusak, maka perlu adanya alokasi dana khusus (DAK) yang semakin besar dan tidak terbatas DAK untuk reboisasi saja.

3.8. Perwakilan Rakyat Daerah

Setelah diberlakukannya UU 22/1999 dengan berbagai peraturan pelaksanaannya telah terjadi berbagai permasalahan di antaranya:

- (1). **Kemitraan yang Tidak Jelas.** Kemitraan yang sejajar sangat merancukan. Posisi yang kuat dari Kepala Daerah dalam era Orde Baru telah menyulitkan hubungannya untuk menjadi subordinasi dari DPRD sebagai wakil rakyat. Sedangkan era reformasi adalah era kedaulatan rakyat yang dimanifestasikan oleh wakil-wakil rakyat.
- (2). **Ekses dari Meningkatnya Kewenangan DPRD.** Karena Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD, sering timbul kesewenang-wenangan pihak legislatif terhadap eksekutif.
- (3). **Kerancuan LPJ.** Moment LPJ sering dijadikan sebagai instrumen untuk menjatuhkan Kepala Daerah yang kurang disenangi tanpa terkait secara jelas dengan ukuran kinerja sebagai alat pengukur. Pemahaman Renstra dan Pengukuran Kinerja yang masih lemah, menyebabkan LPJ lebih memiliki nuansa politik yang subyektif dibandingkan didasarkan atas penilaian hasil kinerja yang obyektif.
- (4). **Kuatnya Pengaruh Parpol dalam Proses Pemilihan Kepala Daerah.** Dalam beberapa kasus, pengaruh Partai Politik terhadap Fraksi sering tidak seirama dalam proses pemilihan Kepala Daerah. Akibatnya sering terjadi konflik internal partai mengimbas kepada proses pemilihan Kepala Daerah.
- (5). **Kurang Terserapnya Aspirasi Masyarakat oleh DPRD.** Dalam konteks persoalan Daerah, sering masyarakat menyampaikan protesnya ke tingkat Pusat. Ini berarti mekanisme penyerapan aspirasi di tingkat lokal masih terkendala.
- (6). **Campur Tangan DPRD Dalam Penentuan Penunjukan Pejabat Karir.** Terdapat kecenderungan dari DPRD untuk mencampuri penentuan pejabat dalam menduduki

jabatan-jabatan karir yang ada di Daerah. Akibatnya terdapat kecenderungan Pegawai daerah untuk mencari dukungan dari DPRD sehingga sulit untuk menciptakan netralitas pegawai.

- (7). **Masih Kurangnya Pemahaman DPRD Terhadap Peraturan Perundangan.** Anggota DPRD banyak yang masih belum mampu memahami secara utuh peraturan perundangan tentang otonomi. Hal inilah yang menyebabkan munculnya perbedaan persepsi antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif di Daerah dalam menyikapi masalah-masalah pemerintahan daerah..
- (8). **Kurangnya Kompetensi Anggota DPRD dan Lemahnya *Networking*.** Kurangnya kompetensi kebanyakan anggota DPRD dalam bidang pemerintahan sering juga kurang diikuti dengan pembentukan jaringan kerja sama (*networking*) dengan lembaga-lembaga yang mempunyai kompetensi dalam bidang pemerintahan daerah.

Persoalan utama penyebab sering munculnya konflik antara Kepala Daerah adalah diberikannya kewenangan yang kuat kepada DPRD dalam hubungannya dengan Kepala Daerah. UU 22/1999 mengatur bahwa Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Bahkan dalam PP 108/2000 dinyatakan bahwa Kepala Daerah dapat diberhentikan manakala LPJnya tidak diterima oleh DPRD.

Padahal kalau mengacu pada sistem Pemerintahan Daerah yang dianut oleh UU 22/1999 seyogyanya hubungan DPRD dengan Kepala Daerah adalah bersifat "Kolegial". Argumennya adalah bahwa tidak dikenal adanya oposisi dan semua anggota DPRD baik dari partai menang ataupun kalah bersama-sama memilih Kepala Daerah. Konstruksi tersebut yang menjadi dasar hubungan yang bersifat kolegial atas dasar kemitraan dan musyawarah.

Praktek yang terjadi hubungan Kepala daerah dan DPRD cenderung berhadapan secara diametrik. Hubungan tersebut lebih merefleksikan adanya pemisahan yang tegas antara DPRD dengan Kepala Daerah. Hal ini akan kondusif kalau DPRD dan Kepala Daerah masing-masing dipilih langsung oleh rakyat.

Kalau bentukan seperti sekarang dipertahankan terus, maka Kepala daerah adalah sub ordinasi dari DPRD dan bukan mitra yang sejajar karena ybs bertanggung jawab kepada DPRD dan dipilih langsung oleh DPRD. Terlihat adanya inkonsistensi dalam UU 22/1999 dalam menyikapi hubungan Kepala Daerah dengan DPRD. Hal ini terjadi karena selama tiga dekade posisi Kepala Daerah jauh lebih kuat dari DPRD. Terlihat adanya keraguan dalam UU 22.1999 untuk memposisikan DPRD sebagai atasan Kepala Daerah, walaupun dalam kegiatannya mereka bermitra seperti hubungan komisaris (DPRD) dengan Direksi (Kepala Daerah) dalam dunia bisnis.

Di samping itu, urgensi dari perwakilan muncul dari perlunya akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Rakyat selaku citizens telah memberikan

legitimasi politik melalui pemilihan umum kepada partai politik untuk menjalankan aspirasi rakyat. Oleh karena itu sudah seyogyanya pemerintah daerah memberikan akuntabilitasnya kepada masyarakat sebagai warga yang dilayaninya.

Persoalan mendasar dalam perwakilan tersebut adalah sejauh mana aspirasi masyarakat telah ter-artikulasikan dalam program-program pelayanan dan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Untuk itu perlu adanya akses dari masyarakat terhadap lembaga perwakilan untuk menciptakan intensitas hubungan yang efektif antara rakyat dengan wakil-wakilnya di tingkat lokal. UU 22/1999 tidak mengatur mekanisme hubungan ataupun pertanggung jawaban DPRD kepada masyarakat yang diwakilinya.

3.8.1 Rekomendasi

Ada beberapa pemikiran strategis dalam upaya pemberdayaan DPRD sebagaimana terurai berikut ini.

- (1). **Peningkatan Hubungan DPRD dengan Masyarakat.** Harus ada penambahan pasal dalam UU 22/1999 tentang hubungan DPRD dengan rakyat. Salah satu penyebab rendahnya intensitas hubungan antara masyarakat dengan wakilnya adalah karena ketidakjelasan siapa wakil rakyat yang mewakili konstituensi mereka. Ketidakjelasan tersebut menyulitkan masyarakat menghubungi wakil yang dapat menyuarakan aspirasi mereka. Hubungan tersebut akan intensif kalau rakyat tahu benar siapa figur yang mewakili mereka. Untuk itu perwakilan atas dasar figur individu akan lebih efektif dibandingkan atas dasar kolektivitas. Untuk itulah dalam jangka panjang pemilu di tingkat lokal akan lebih efektif dengan sistem distrik dibandingkan dengan sistem proporsional.
- (2). **Peningkatan Akuntabilitas DPRD dan Kepala Daerah.** Sistem distrik akan lebih meningkatkan akuntabilitas DPRD terhadap rakyat pemilih. Adanya pemilihan langsung terhadap Kepala Daerah akan meningkatkan legitimasi Kepala Daerah dan memperkuat posisi *check and balance* antara Kepala Daerah dan DPRD. Bentuk ini akan lebih mendekati konsep mitra sejajar di antara keduanya.
- (3). **LPJ Didasarkan Atas Pengukuran Kinerja.** Adalah akan sulit bagi DPRD untuk menilai kinerja Kepala daerah tanpa adanya ukuran kinerja yang dijadikan instrumen untuk keperluan tersebut. Untuk itu diperlukan adanya Renstra dan Pengukuran Kinerja yang disepakati bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah dan dituangkan dalam Perda. Untuk itu perlu disempurnakan pengaturan-pengaturan LPJ dalam PP 108/2000.

3.9. Manajemen Pelayanan Publik

Apabila pelayanan dikaitkan dengan kegiatan pembangunan sebagai proses untuk menghasilkan pelayanan tersebut, maka berbagai masalah aktual telah terjadi antara lain:

- (1). **Semakin Rendahnya Kualitas Pelayanan.** Hal ini ditandai dengan makin menurunnya kondisi infrastruktur yang ada di Daerah seperti jalan yang semakin rusak, Gedung SD yang kurang terurus, kualitas lingkungan yang menurun dsb.
- (2). **Kaburnya Pemahaman Konsep-Konsep Perencanaan Daerah.** Terjadinya kerancuan bagi Daerah dalam memahami peraturan perundangan yang mengatur tentang perencanaan pembangunan. Daerah bingung antara pengertian Propeda dan Renstra.
- (3). **Masih Besarnya Peranan Pemda dalam Penyediaan Pelayanan.** Walaupun potensi privatisasi ada di Daerah, namun karena tekanan dari jumlah birokrasi yang besar menyebabkan keengganan Daerah untuk melakukan privatisasi.
- (4). **Tidak Jelasnya Standard Pelayanan.** Belum ada kejelasan standar pelayanan yang ditetapkan oleh Pemda sehingga baik Pemda maupun masyarakat rentan sekali terhadap praktek-praktek mal-administrasi oleh birokrasi Daerah.
- (5). **Rendahnya Akuntabilitas Pelayanan.** Ditandai dengan tidak adanya transparansi dalam pelayanan baik dalam aspek biaya, waktu dan kualitas pelayanan.

Rendahnya kualitas pelayanan dalam pelayanan disebabkan oleh terbatasnya dana yang tersedia untuk pelayanan masyarakat. Dalam banyak kasus antara 80C%-90% APBD terserap untuk pembiayaan gaji pegawai. Untuk mencegah besarnya dana Daerah terserap oleh overhead cost maka diperlukan adanya kontrol dan fasilitasi Pusat agar Daerah jangan menerapkan PP 84/2000 dengan membentuk organisasi gemuk dalam SOTK Daerah tersebut.

Adanya penegakan hukum yang tegas juga diperlukan agar Daerah mentaati ketentuan dalam PP 109/2000 dan PP 110/2000 yang mengatur pembiayaan Kepala Daerah dan DPRD. Dengan cara tersebut diharapkan dapat menekan biaya Kepala Daerah dan DPRD yang di beberapa Daerah menyerap dana Daerah cukup besar.

Tidak adanya SPM telah menyebabkan rendahnya akuntabilitas dan transparansi pelayanan yang diberikan Pemda. Akibatnya alokasi biaya untuk pelayanan juga sulit untuk dilakukan.

Dalam aspek manajemen urusan, berbagai paradigma baru pengelolaan sektor publik telah muncul dan telah diterapkan di berbagai negara di dunia. Pada dasarnya manajemen sektor publik termasuk pemerintahan daerah telah dituntut untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, ekonomis dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan otonomi daerahnya.

Berbagai pendekatan manajemen modern perlu dicermati seperti privatisasi dan kemitraan dan beralihnya peran pemerintah dari penyedia (*rowing*) menjadi pengarah (*steering*).

Dalam dekade terakhir ini berkembang pendekatan *good governance* dalam pengelolaan pelayanan yang tadinya menjadi domain pemerintah. Konsep *good governance* telah mendudukan pemerintah, masyarakat dan swasta untuk bersama-sama secara sinerjik menyediakan pelayanan yang sebelumnya menjadi monopoli sektor publik menuju ke arah kemitraan yang saling mendukung dan menguntungkan.

Dimensi lainnya dari manajemen pelayanan adalah urgensi untuk memberikan "*better value for money*" yang berarti sejauh mana pemerintah daerah mampu melaksanakan pelayanan dan pembangunan secara ekonomis, efektif dan efisien.

Di samping itu muncul juga tuntutan yang semakin intens agar masyarakat dilibatkan dalam penentuan standar kualitas dan kuantitas pelayanan. Masyarakat sebagai *customer* dan sekaligus *citizen* makin mempunyai pengaruh dalam menentukan jenis dan kualitas pelayanan yang diinginkan. Masyarakat menjadi lebih terlibat dalam menentukan jenis pelayanan apa yang dibutuhkan, kapan dibutuhkan, bagaimana penyediaan pelayanan tersebut dan siapa yang menyediakannya.

3.9.1 Rekomendasi

Untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan masyarakat, maka perlu adanya penentuan secara jelas dan tegas pelayanan-pelayanan dasar apa yang harus disediakan oleh Daerah. Perlu adanya penyempurnaan terhadap ketentuan Pasal 11 (2) UU 22/1999 terhadap konsep kewenangan wajib untuk lebih diarahkan pada konsep pelayanan dasar (*basic services*).

Perlunya kontrol, pembinaan dan fasilitasi yang intensif agar Daerah lebih mengutamakan pembiayaan terhadap pelayanan dasar masyarakat. Harus diterapkan adanya transparansi dalam alokasi dana pelayanan sehingga masyarakat dapat melihat dan menilai sejauh mana Pemda mengalokasikan dana Daerah untuk kepentingan masyarakat.

Secara lebih mendasar, ada beberapa upaya untuk meningkatkan pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh Pemda, yaitu:

- (1). **Identifikasi dan Standarisasi Pelayanan Pemda.** Langkah pertama yang perlu dilakukan adalah diadakannya identifikasi pelayanan-pelayanan apa saja yang harus disediakan Pemda sesuai dengan besaran dan karakter daerah yang bersangkutan. Dalam hal ini telah termasuk penentuan pilihan siapa yang akan menyediakan pelayanan tersebut apakah Pemda sendiri (*public sector*), pihak swasta atau kemitraan antara Pemda dengan swasta.

- (2). Langkah berikutnya adalah penentuan standar pelayanan baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Standard inilah yang akan menjadi *benchmarks* untuk mengukur kinerja pelayanan yang disediakan.
- (3). **Peningkatan Kinerja Pelayanan oleh Pemda.** Peningkatan kinerja dilakukan dengan membandingkan antara realitas pelaksanaan yang telah dicapai sekarang dengan standar yang telah ditetapkan. Apabila terjadi deviasi negatif, maka berarti standar belum tercapai dan diperlukan adanya peningkatan kinerja lebih lanjut. Salah satu upaya peningkatan kinerja tersebut adalah dengan upaya penyediaan pelayanan satu atap (terpadu) yang sekarang ini telah mulai banyak diterapkan oleh Pemda di beberapa tempat.
- (4). **Peningkatan Akuntabilitas Pemda dalam Pelayanan.** Pemda harus mampu menyediakan pelayanan dengan prinsip *better, cheaper and faster*. Untuk itu diperlukan adanya perubahan sikap dan tingkah laku dari aparat Pemda yang bertugas melayani masyarakat untuk memperlakukan masyarakat tidak hanya sebagai *customer* tapi juga *citizen*. Termasuk dalam upaya ini adalah adanya pemerataan bagi seluruh lapisan masyarakat, tanpa melihat status sosialnya, untuk mendapatkan akses pelayanan dari Pemda.
- (5). **Peningkatan Sistem Monitoring dan Evaluasi Pelayanan.** Agar Pemda dapat secara terus menerus meningkatkan kinerja pelayanannya kepada masyarakat, maka diperlukan adanya penyusunan suatu design monitoring dan evaluasi baik yang bersifat internal maupun eksternal. Adanya *instrument monev internal* tersebut akan memungkinkan Pemda melakukan pengawasan melekat (*waskat*) terhadap aparatnya yang melakukan kegiatan pelayanan. Sedangkan *instrument monev* yang bersifat eksternal akan memungkinkan masyarakat atau Pemerintah Pusat melakukan penilaian atas kinerja pelayanan yang dilakukan oleh Pemda yang bersangkutan.

3.10. Pengawasan, Monev, dan Fasilitas

Sepanjang yang berkaitan dengan pengawasan, permasalahan-permasalahan aktual yang terjadi adalah sbb:

- (1). **Kurangnya Pengawasan dari Gubernur Kepada Daerah.** Hal ini disebabkan karena Daerah menganggap bahwa hubungan Provinsi dengan Kabupaten bersifat tidak hirarkis sehingga dianggap Gubernur tidak berhak lagi mengawasi kabupaten/Kota di wilayahnya.
- (2). **Kurangnya Sanksi Terhadap Pelanggaran Peraturan.** Banyak pelanggaran yang dilakukan oleh Pemda khususnya yang berkaitan dengan alokasi anggaran yang tidak ada sanksinya. Tidak ada sanksi yang jelas dan tegas bagi Daerah yang melanggar ketentuan PP 109/2000 dan PP 110/2000.

- (3). **Kurangnya Supervisi, Sosialisasi ke daerah.** Banyak penyimpangan yang terjadi di Daerah disebabkan oleh karena kurangnya kegiatan supervisi. Penyimpangan juga terjadi karena kurangnya sosialisasi ke Daerah sehingga Daerah melakukan berbagai inisiatif yang kadang-kadang tidak sesuai atau bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi.

Bahwa Pemda dalam menjalankan otonominya adalah masih dalam koridor dan ikatan NKRI. Agar Otonomi Daerah dapat mencapai dua tujuan utama yaitu sebagai medium pendidikan politik di tingkat lokal dan medium penyediaan pelayanan yang efektif, efisien dan ekonomis maka diperlukan adanya pengawasan yang efektif agar kedua tujuan tersebut tercapai secara optimal.

Mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, maka sangat diperlukan adanya peran pengawasan Pusat di Daerah yang dilaksanakan oleh wakil Pusat yang ada di Daerah. Untuk itu maka sangat diperlukan adanya penguatan peran Gubernur sebagai wakil Pusat dalam hal pengawasan, supervisi, monev dan fasilitasi agar Daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal.

Memang terdapat anomali dalam struktur Provinsi agar dapat menjalankan perannya secara optimal. Provinsi dengan otonomi yang terbatas mempunyai Dinas Daerah yang banyak. Sedangkan Provinsi sangat kurang sekali mempunyai unit-unit organisasi yang mengawasi, melakukan supervisi, monev dan fasilitasi terhadap otonomi Kabupaten/Kota di wilayah kerjanya.

Pada sisi lain. Kabupaten/Kota merasa bahwa dengan otonomi mereka dapat menjalankan otonomi tersebut sesuai dengan selera mereka yang kadang-kadang bertentangan dengan kepentingan yang lebih tinggi. Untuk mencegah terjadinya kebijakan-kebijakan Daerah yang terlalu melebar dan di luar koridor otonomi yang diberikan, maka peran kontrol, supervisi dan fasilitasi menjadi sangat mendesak untuk dilaksanakan secara intensif, tanpa harus mematikan kreativitas dan inovasi yang sangat dibutuhkan dalam menjalankan otonomi Daerah tersebut.

Pengawasan, supervisi dan fasilitasi hendaknya jangan hanya di titik beratkan pada aspek keuangan saja namun juga mencakup elemen-elemen dasar Pemda lainnya seperti aspek kewenangan, kelembagaan, personil, DPRD dan pelayanan yang dihasilkan Pemda. Argumennya adalah bahwa tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan pemerintahan di semua tingkatan adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah Nasional. Pemerintah nasional mendapatkan legitimasi secara nasional dan bertanggung jawab secara nasional termasuk bertanggung jawab dalam berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi itu sendiri, walaupun dalam pelaksanaan operasional dari otonomi Daerah tersebut diserahkan kepada Pemda dan masyarakat Daerah ybs untuk menyelenggarakannya.

Untuk itu maka perlu adanya *penalty* dan *reward* yang jelas dan tegas kepada Daerah yang menyalah gunakan otonomi Daerah untuk kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan nasional.

3.10.1 Rekomendasi

- (1). **Perlunya Unit Dekonsentrasi sebagai Perangkat Gubernur.** UU 22/1999 (Pasal 33) telah mengatur mengenai kegiatan supervisi dan fasilitasi oleh Pusat agar Daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. PP 20/2001 tentang Pembinaan Pengawasan juga telah mengatur peranan Gubernur selaku wakil Pusat di Daerah untuk melakukan pengawasan, supervisi dan fasilitasi terhadap jalannya otonomi Kabupaten/Kota di wilayahnya. Namun tidak terdapat kejelasan mengenai perangkat dekonsentrasi yang membantu Gubernur dalam kapasitasnya sebagai wakil Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan di wilayahnya. Kelembagaan yang dibentuk di Provinsi lebih bertumpu pada Dinas sedangkan Dinas adalah unit pelaksana otonomi Daerah dan bukan unit pelaksana dekonsentrasi.
- (2). **Revitalisasi Peran Gubernur Sebagai Wakil Pusat Di Daerah.** Gubernur harus berperan aktif sebagai wakil Pusat dalam melakukan pengawasan, supervisi dan fasilitasi terhadap pelaksanaan otonomi Daerah. Memang sebagai Daerah otonom Provinsi tidaklah membawahi Kabupaten. Namun sebagai wakil Pusat dalam rangka NKRI, Gubernur berkewajiban mengawasi dan memfasilitasi otonomi Daerah.
- (3). **Perlunya Sosialisasi Peraturan Perundangan.** Hal ini penting untuk menciptakan persepsi yang sama antara Pusat dengan Daerah sehingga deviasi penafsiran yang berbeda dapat di minimalisir.
- (4). **Penegakan Hukum yang Tegas.** Perlu adanya sanksi yang jelas dan tegas bagi pelanggaran yang dilakukan Daerah.

BAB 4

PEMBAHARUAN PEMERINTAH

4.1. Latar Belakang

Selama pemerintahan Orde Baru yang berjalan 32 tahun, Indonesia telah mencapai beberapa perkembangan besar. Salah satu dari pencapaian tersebut adalah pada sektor pertanian; pada tahun 1984 Indonesia mencapai swasembada beras padahal sebelumnya pernah menjadi salah satu importir beras terbesar di dunia. Keadaan tersebut, ditambah dengan keberhasilan pembangunan ekonomi secara umum, telah mengundang perhatian dunia. Namun, krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997-1998, telah melambungkan tingkat kemiskinan baik di perkotaan maupun di desa-desa. Perubahan yang cepat ini merupakan bukti bahwa perekonomian Indonesia lemah secara fundamental dan bahwa kemajuan yang cepat itu memakan biaya yang sangat tinggi. Terutama karena pemerintahan berjalan tidak efisien, administrasi pembangunan sangat sentralistik dan adanya kecacatan struktur sehingga tidak mampu mempromosikan pertumbuhan jangka panjang dan berkelanjutan.

Pemberian subsidi yang tinggi terhadap input dan program nasional untuk meningkatkan taraf hidup telah menjadi acuan proses pembangunan. Pelayanan publik yang disediakan oleh Instansi Pemerintah di daerah sebagian masih berdasarkan instruksi dari pusat, dengan sedikit atau tanpa konsultasi dengan pihak masyarakat yang terkait. Kuatnya pengendalian pusat menyebabkan timbulnya situasi yang berlawanan - dimana pemerintah bukannya bekerja untuk melayani masyarakat, namun hanya semata-mata menjalankan keinginan pemerintah itu sendiri. Ketidakpuasan publik terhadap pelayanan pemerintah, korupsi dan kurangnya transparansi menyebabkan timbulnya kegelisahan masyarakat yang semakin meluas, dan menghambat proses berjalannya pembangunan. Diperlukan suatu konsep baru tata pemerintahan daerah yang bukan hanya otonom tetapi memiliki jiwa pembaharuan dalam melaksanakan tata pemerintahannya. Kondisi inilah yang membuka jalan bagi proses pembaharuan.

4.2 Apakah Pembaharuan Pemerintah Itu?

Pembaharuan pemerintah akan melibatkan transformasi sistem dan organisasi, rasionalisasi dan perampingan lembaga-lembaga pemerintahan, revisi peraturan-

peraturan dan kerangka kebijakan yang tidak sesuai dengan semangat pembaharuan, serta peningkatan kinerja para petugas pemerintah. Maksud dari pembaharuan seperti ini adalah untuk memastikan bahwa masyarakat mampu mendapatkan barang dan pelayanan yang setara, efektif, efisien dan inovatif dengan biaya yang terjangkau. Pembaharuan pemerintah adalah sebuah proses besar yang mengarah pada optimalisasi kinerja badan-badan pemerintahan melalui pembinaan manajemen personal, pendukung dan informasi, yang berfokus pada pemberian dan pemantauan mutu output (produksi dan pelayanan) ketimbang input (sumber daya manusia, fisik dan keuangan). Pembaharuan ini juga termasuk desentralisasi tanggung jawab ke badan operasional, perampingan badan-badan pemerintah melalui swastanisasi, dan penciptaan pelayanan berbasis masyarakat.

4.3 Tujuan dan Manfaat yang diharapkan dari Pembaharuan Pemerintah

Tujuan utama pembaharuan pemerintah adalah menghasilkan peningkatan yang berkelanjutan terhadap kesejahteraan masyarakat yang dilayani. Untuk mencapai hal ini, pemerintah harus menjamin tersedianya pelayanan yang efektif, efisien, berkualitas tinggi, merata, tidak mahal, dan senantiasa tersedia. Pembaharuan pemerintah bermaksud untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, sekaligus meningkatkan kualitas dan menekan biaya pelayanan, serta memastikan bahwa pelayanan dapat diperoleh secara merata dan selalu tersedia bagi pelanggan atau masyarakat.

Manfaat yang diharapkan dari pembaharuan pemerintah adalah:

- a. Peningkatan kinerja lembaga pemerintah: Kinerja lembaga pemerintah akan meningkat secara substansial karena mereka akan berfokus pada tugas-tugas utama, serta adanya dorongan kepada para petugas untuk berinovasi dan berkreaitivitas dalam memenuhi visi-misi lembaga serta memperkenalkan semangat kompetisi
- b. Peningkatan kepercayaan diri dan kemandirian masyarakat: Masyarakat akan diberdayakan untuk mampu mengidentifikasi pemecahan masalah yang dihadapi secara tepat, dan mengelola proses pemenuhan kebutuhan mereka melalui kerja sama dengan lembaga pemerintah, yang akan membantu memfasilitasi proses pemberdayaan.
- c. Pengembangan orientasi ke Pelanggan: dengan adanya iklim persaingan dalam mekanisme pemberian pelayanan akan memaksa penyedia pelayanan, baik dari sektor publik maupun sektor swasta, untuk menjawab kebutuhan pelanggan.

- d. Pelayanan yang lebih efektif dan efisien: memfokuskan investasi pada penyediaan pelayanan *output*, pencapaian (*outcome*), dan hasil serta beralih titik perhatian dari peningkatan produksi. Pengadaan *input* berarti bahwa manajer pelayanan dapat menyesuaikan pendekatannya dalam rangka meningkatkan efisiensi.

4.4 Prinsip-prinsip Pembaharuan Pemerintah

Prinsip-prinsip utama pembaharuan pemerintahan adalah:

- a. Orientasi yang menuju pemenuhan kebutuhan pelanggan dan pemberdayaan masyarakat agar mampu mencari jalan keluar dari masalah yang mereka hadapi.
- b. Sistem pemerintahan partisipatif, yang menggunakan *input* dan andil masyarakat dalam menyusun strategi pembangunan dan mencari pemecahan terhadap masalah-masalah yang ada.
- c. Mendorong lembaga-lembaga pemerintah untuk membangun sistem mereka sendiri dalam rangka menjalankan misi pemerintah, ketimbang membangun sistem perundang-undangan dan peraturan yang rumit dan harus mereka ikuti. Peraturan yang ada seyogyanya mendorong peningkatan kinerja dan tidak hanya sekedar memberikan petunjuk pelaksanaan yang bersifat kaku serta terlalu mengikat sehingga menghambat inovasi bagi aparatur pelaksana.
- d. Mempromosikan semangat inovasi, fleksibilitas, kreativitas, dan semangat kompetitif di kalangan petugas pemerintah dan organisasi-organisasi pelayanan lainnya
- e. Sistem manajemen yang berfokus pada *output* dan hasil ketimbang pada *input* dan dana.
- f. Pengurangan hierarki struktur manajemen menuju manajemen pembangunan yang lebih desentralistik, fleksibel, dan partisipatif
- g. Pengembangan unit lembaga pemerintah yang berpandangan ke depan dan memiliki inisiatif menggunakan pendekatan strategis dalam perencanaan, pemberian penghargaan terhadap kreativitas para petugas, antisipasi perkembangan di masa depan dan pengembangan pemecahan-pemecahan kreatif terhadap masalah yang timbul, sehingga tidak memuncak menjadi krisis

- h. Pengenalan orientasi pasar dalam pengadaan pelayanan dimana lembaga-lembaga pemerintah bertindak sebagai fasilitator, perantara, dan "pemupuk modal" (*'seed-capitalist'*), ketimbang sebagai penghasil pelayanan massal.

4.5 Konteks Kelembagaan dan Kebijakan

Kondisi sosial dan ekonomi bangsa Indonesia dewasa ini menunjukkan semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap pembaharuan pemerintahan. Rakyat Indonesia kini lebih vokal dalam menyuarakan kritik mereka terhadap pendekatan otoriter dan sentralistik yang digunakan dalam sistem pemerintahan selama ini. Rakyat menuntut pembaharuan pemerintahan melalui pelayanan yang lebih baik, peningkatan akuntabilitas dan tanggung jawab pemerintah terhadap masyarakat. Pemerintah Indonesia telah menjawab tuntutan tersebut dengan mengeluarkan Undang-Undang tentang desentralisasi berbagai fungsi-fungsi pemerintah (UU No 22 tahun 1999) dan pembaharuan sistem pembagian keuangan, dengan memberikan kewenangan yang lebih besar terhadap pemerintah daerah dalam pengendalian anggaran (UU No 25 tahun 1999). Pemerintah daerah kini akan memiliki wewenang atas penggunaan sumber daya lokal, termasuk pula peningkatan kekuasaan terhadap manajemen sumber daya manusia dan pengaturan pendapatan pemerintah daerah.

Sejumlah Undang-Undang baru yang dimaksudkan untuk merasionalisasi dan meningkatkan kinerja pegawai negeri telah ditetapkan. Pemerintah pernah memutuskan untuk menaikkan tunjangan struktural dan fungsional pegawai negeri dan mengembangkan sistem baru kebijakan-kebijakan dalam mempromosikan pegawai yang didasarkan pada kecakapan ketimbang lamanya pelayanan. Seyogyanya hal ini membantu dalam memberikan insentif yang lebih baik terhadap peningkatan kinerja. Namun demikian, untuk membangun mekanisme pelaksanaan dan mengelola perubahan ini, memang membutuhkan banyak waktu. Perlu reformasi dalam sistem kepegawaian ini, disatu sisi terjadi penumpukan jumlah pegawai negeri tetapi disisi lain seperti jumlah guru dan pelayanan kesehatan masih dirasa kurang apalagi untuk daerah-daerah terpencil. Perekrutan berdasarkan keahlian dan penempatannya memerlukan proses transparansi dan akuntabel.

4.6 Kendala Kelembagaan dan Kebijakan

Meskipun Undang-Undang baru dan proses-proses yang digambarkan di atas telah menciptakan kerangka hukum pembaharuan pemerintahan yang jelas, namun

pelaksanaannya dirasa masih belum maksimal. Ditambah lagi, sikap, perilaku, dan kinerja petugas pemerintah sebagian besar masih belum berubah. Kendala-kendala yang mungkin dijumpai di lapangan menyangkut pelaksanaan konsep ini adalah:

- a. Kebijakan pembangunan yang berlaku menimbulkan kesulitan dalam melaksanakan pendekatan yang lebih menyeluruh dalam pemberian pelayanan. Kerja sama antar proyek/program masih kurang terjalin, walaupun yang berlokasi di tempat yang sama sekalipun. Memang, koordinasi antar program-program yang sama secara nasional, bahkan dalam departemen yang sama belum ada. Metodologi yang berbeda digunakan untuk mencapai tujuan yang sama, karena tidak adanya koordinasi, yang seringkali memicu konflik dalam pengelolaannya.
- b. Secara umum, sistem *top-down* dan didominasi pemerintah dalam perencanaan dan pemberian pelayanan masih terus berlangsung.
- c. Prinsip-prinsip desentralisasi sebagaimana yang termaktub dalam UUNo. 22 Tahun 1999 dalam pelaksanaannya banyak mengalami hambatan dan disalah tafsirkan oleh sebagian besar petugas pemerintah, dari tingkat nasional hingga ke tingkat daerah, dan penerapan Undang-Undang ini di kemudian hari dipandang sangat skeptis.
- d. Sistem anggaran "berimbang" yang telah berjalan selama beberapa tahun di Indonesia sangatlah kaku, sehingga perencanaan program harus dilakukan setahun sebelum waktu yang direncanakan. Sistem ini menghambat penerapan pendekatan partisipatif; karena pendekatan semacam ini membutuhkan sistem penganggaran fleksibel, yang tanggap terhadap kebutuhan pelanggan. Proses penyusunan anggaran yang amat sentralistik ini juga menyulitkan pemberian pelayanan yang fleksibel dan mampu menjawab kebutuhan pelanggan.
- e. Pemerintah daerah memegang wewenang yang sangat lemah, misalnya, pemerintah daerah kurang berhak untuk mengatur sumber daya manusia, meskipun internal lembaga sendiri. Dalam kebanyakan kasus, mereka tidak mempunyai wewenang untuk mengangkat atau memberhentikan petugas pemerintah tanpa menunggu petunjuk pusat, dan tidak ada mekanisme penilaian kinerja para petugas yang cermat, penghargaan terhadap prestasi dan hukuman kepada mereka yang menunjukkan kinerja yang buruk juga tersamar-samar. Walhasil, insentif untuk petugas yang melakukan inovasi atau kreativitas dalam mencapai tujuannya amatlah minim. Mereka masih tetap berfokus pada instruksi dari atasan secara mekanis.

- f. Kinerja para petugas pemerintah terganggu oleh sifat feodal dan paternalistik yang berlangsung di tempat kerja mereka. Hirarki mendikte pola kerja. Sehingga sejak dahulu mereka tidak tertarik dengan bentuk-bentuk partisipasi dan kerja tim. Salah satu penyebabnya adalah tidak adanya sistem penghargaan terhadap usaha inovatif dan kreatif. Pemerintah pusat cenderung berfokus pada penyelenggaraan birokrasi, menekankan pengawasan pada staf, ketimbang memfasilitasi dan memberikan motivasi kepada mereka.

4.7 Meningkatkan Lingkungan Kelembagaan dan Kebijakan

Proses pembaharuan kelembagaan untuk mengatasi kendala-kendala tersebut di atas bukan hanya sekedar merubah sistem lama dalam hal perencanaan, pelaksanaan, pengaturan dan pengelolaan pelayanan, tetapi juga banyaknya aturan-aturan "tidak tertulis" yang menentukan bagaimana orang bertindak selama ini.

a. Model Perubahan

Seluruh proses perubahan ini mesti dikelola secara seksama. **Model Transformasi Kotter**, merupakan gambaran sebuah proses perubahan yang dibuat berdasarkan hasil penelitian terhadap lebih dari 100 organisasi sektor swasta. Dibawah ini merupakan model transformasi kotter :

1. Membangun rasa urgensi ('sense of urgency'): Tanpa rasa urgensi maka tidak ada insentif untuk perubahan.
2. Membentuk koalisi pemandu atau tim perubahan: Bentuk tim yang cukup kuat untuk memimpin perubahan.
3. Menciptakan visi: Ciptakan visi untuk menuntun usah-usaha perubahan. Membangun strategi untuk mencapai misi tersebut.
4. Menyampaikan visi: Gunakan segala macam jalan untuk menyampaikan visi dan strategi baru.
5. Memberdayakan orang lain untuk bertindak sesuai dengan visi: Untuk melaksanakan hal ini, maka semua hambatan menuju perubahan seperti, sistem atau struktur yang bisa menghambat pencapaian visi haruslah dihilangkan terlebih dahulu. Berikan dorongan untuk berani mengambil resiko dan ide-ide, kegiatan dan aksi yang tidak lazim.

6. Mencapai target jangka pendek: Perubahan tidak terjadi dalam semalam. Dibutuhkan rencana peningkatan kinerja yang nyata dan pemberian penghargaan kepada pegawai yang terlibat dalam usaha peningkatan kinerja tersebut.
7. Mengkonsolidasikan perubahan: gunakan peningkatan kredibilitas untuk merubah sistem, struktur dan kebijakan yang tidak sesuai dengan visi. Pilih, promosikan dan beri kesempatan berkembang kepada pegawai yang bisa melaksanakan visi tersebut. Perbaharui proses tersebut dengan proyek dan tema baru serta ganti pelaksanaannya.

Lembagakan perubahan: tunjukkan hubungan antara perilaku baru dengan kesuksesan organisasi. Mengembangkan cara untuk memastikan pengembangan dan suksesi kepemimpinan. Hasil penelitian tersebut menunjukkan empat langkah awal yang mesti dilakukan untuk menghapuskan status quo, sedangkan tiga langkah berikutnya untuk memperkenalkan pendekatan baru, dan langkah terakhir bertujuan untuk membangun sistem baru sebagai budaya organisasi yang baru.

Usaha perubahan ini membutuhkan waktu, sumber daya dan komitmen. Penelitian Kotter mengindikasikan bahwa proses perubahan sebuah organisasi hanya bisa dimulai jika 75 % staf manajemen organisasi yakin bahwa status quo sudah tidak bisa dipertahankan lagi. Selain itu, bahwa meski aturan dan Undang-Undang mungkin cukup penting pada tahap awal perubahan, namun keberadaannya belum tentu berarti bahwa perubahan bisa terus berlangsung. Perubahan hanya bisa benar-benar terjadi jika anggota dalam organisasi itu mulai berkata "beginilah cara kerja kami".

b. Mengidentifikasi masalah-masalah untuk pembaharuan

Ada beberapa alat yang bisa digunakan untuk mengidentifikasi masalah-masalah utama dalam perubahan kelembagaan. Program mengembangkan dan menggunakan sebuah kerangka kerja untuk menilai struktur, perilaku dan kinerja lembaga pemerintah dalam rangka mengidentifikasi masalah-masalah utama pembaharuan kelembagaan. Alat yang bisa digunakan yaitu :

Analisa Fungsi Utama merupakan alat untuk membantu lembaga pemerintah dalam mengidentifikasi fungsi utama mereka, sehingga bisa mengkonsentrasikan usaha, anggaran dan waktu pada fungsi tersebut. Pendekatan ini memusatkan titik perhatiannya dalam mengidentifikasi output dan hasil yang diperlukan dari lembaga tersebut, menganalisa keadaan dimana kegiatan yang sekarang atau yang mungkin

dilakukan bisa memberi andil, dan mencari kegiatan-kegiatan yang akan lebih baik jika dijalankan oleh lembaga non pemerintah.

Analisa Publik-Private merupakan alat yang berguna dalam mengidentifikasi pelayanan apa yang membutuhkan intervensi langsung pemerintah, dan pelayanan apa yang akan lebih efektif dan efisien jika ditangani oleh sektor swasta atau sektor ketiga. Pemerintah tetap berperan aktif, bahkan dalam kaitannya dengan swastanisasi atau pelayanan berbasis masyarakat, namun lebih berkonsentrasi pada fungsi utama yang berhubungan dengan masalah pelayanan ini, seperti regulasi, pengawasan mutu dan penetapan standar dan keselamatan serta kesetaraan akses.

Studi Kelayakan Pasar bisa digunakan untuk membantu mengidentifikasi kemampuan pasar untuk mendukung pelayanan yang diswastakan, sementara Studi Kepuasan Pelanggan berguna untuk membantu menentukan efektivitas pelayanan.

c. Meningkatkan Sistem Manajemen

Sistem manajemen, perencanaan dan informasi yang efektif merupakan hal yang diperlukan dalam pembaharuan pemerintahan. Hal ini mencakup peningkatan komunikasi antar dan dalam departemen, kerja tim yang lebih baik, pelatihan staf yang lebih baik dan pengembangan sistem informasi manajemen. Sistem manajemen yang baru pada tingkat regional dan nasional, yang dapat bermanfaat bila dikembangkan lebih jauh berupa :

Total Quality Management adalah pendekatan manajemen, yang dikembangkan di sektor swasta tetapi telah diterapkan secara luas pada organisasi sektor umum di seluruh dunia. Prinsipnya adalah menyediakan produk atau pelayanan yang bermutu bagi para pelanggannya

Manajemen Daur Proyek adalah sebuah pendekatan manajemen proyek, yang menerapkan alat-alat perencanaan partisipatif pada daur proses identifikasi, pengembangan, perencanaan, penerapan, evaluasi dan perencanaan ulang terhadap proyek. Prinsip utamanya adalah bahwa seluruh pihak yang terkait dengan proyek ini, yaitu siapa saja yang memiliki peranan, atau mampu mempengaruhi, atau yang akan dipengaruhi oleh proyek, seharusnya terlibat serta pada seluruh tahapan perancangan dan penerapan. Pendekatan ini menggunakan Analisis Pihak Terkait dan pendekatan partisipatif lainnya dalam menilai kebutuhan untuk mengidentifikasi: 'tujuan' proyek yang jelas (apa yang akan dikembangkan oleh proyek); 'maksud' proyek (perubahan apa yang akan dicapai oleh proyek); output proyek (akibat praktis, yang dapat diukur dari jenis kegiatan yang berlainan);

'kegiatan' yang dibutuhkan untuk mencapai hasil; dan akhirnya input yang dibutuhkan dalam kegiatan tersebut. Tujuan, maksud, output dan kegiatan kemudian diuraikan ringkas mungkin dalam Kerangka Kerja Logis, bersama-sama dengan indikator yang akan digunakan untuk mengukur kemajuan, dan faktor-faktor di luar kontrol proyek yang bisa mempengaruhi hasilnya nanti. Kerangka logis itu sendiri dapat menjadi alat manajemen proyek yang sangat berguna untuk menjejaki kemajuan, dan menjelaskan perubahan yang diperlukan selama proyek itu berlangsung.

Monitoring dan Evaluasi secara Partisipatif adalah komponen manajemen proyek yang diperlukan dalam membenahi pemerintahan. M&E secara Partisipatif melibatkan seluruh pihak terkait dalam proses yang terus menerus dalam mengidentifikasi indikator keberhasilan, mengukur pencapaian, mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghalangi, dan pembuatan rekomendasi dalam memodifikasi atau merancang ulang proyek tersebut. Monitoring dan Evaluasi secara Partisipatif yang kuat terhadap proyek dan kegiatan-kegiatannya akan meningkatkan efisiensi dan keefektifan kegiatan pemerintahan secara keseluruhan.

Output Cost Accounting adalah suatu pendekatan untuk mengetahui nilai dan tingkat efisiensi dari suatu pelayanan dengan mengukur biaya penyediaan pelayanan, dan menilai manfaat pelayanan tersebut. Meskipun, tidaklah mudah untuk menerapkan hal ini secara langsung, jika melihat sistem manajemen keuangan yang ada sekarang di Indonesia, namun biaya penyediaan pelayanan dapat diperkirakan dengan menggunakan Indikator Proksi.

4.8 Pelatihan Manajemen untuk Pembaharuan Pemerintah

Perubahan perilaku pegawai negeri yang telah mendarah daging bisa terjadi dengan mendorong mereka untuk lebih banyak mengadopsi pendekatan berorientasi pelanggan dan melengkapi mereka dengan keahlian-keahlian baru yang mereka butuhkan agar mampu berperan lebih banyak.

Usulan pelatihan manajemen untuk pegawai negeri.

| Untuk para penentu kebijakan dan manajer senior | |
|---|--|
| 1. Memberikan Pelayanan yang bermutu | Seminar sehari - memperkenalkan konsep pokok tentang Pelayanan bermutu; partisipasi, pemberdayaan masyarakat, desentralisasi, pembenahan pemerintahan, pengelolaan bermutu, swastanisasi, pelayanan berbasis masyarakat. |
| 2. Pembenahan Pemerintahan | Seminar sehari - memperkenalkan garis besar konsep yang ada dalam buklet - tentang bagaimana membuat sistem pemerintahan lebih efektif dan efisien. |
| 3. Swastanisasi dan berbasis Masyarakat | Seminar sehari yang memperkenalkan konsep swastanisasi dan pelayanan yang berbasiskan masyarakat termasuk analisis Public-good/private-good; - bagaimana merampingkan pemerintahan dengan mengurangi perannya dalam pengadaan pelayanan |
| 4. Pemberdayaan Masyarakat | Seminar sehari memperkenalkan konsep Pemberdayaan Masyarakat termasuk partisipasi, pengembangan kelompok dan pengembangan usaha; - bagaimana mendorong masyarakat untuk lebih banyak berperan dalam pengembangannya dan tidak lagi bergantung kepada pemerintah. |
| 5. Manajemen Mutu | Tiga hari - memperkenalkan Manajemen Mutu serta kebijakan dari implikasi praktis dari pelaksanaannya. |
| 6. Manajemen daur Proyek dan Kerangka Kerja Logis | Tiga hari - memperkenalkan manajemen daur proyek serta kebijakan dan implikasi praktis dari pelaksanaannya. |
| 7. Pelatihan Manajemen Perorangan lainnya. | Pelatihan praktis yang dibutuhkan dalam keahlian berkomunikasi, mengelola waktu pribadi, ketegasan, dan pemecahan konflik dll |
| 8. Pelatihan Manajemen Teknis. | Pelatihan Praktis yang dibutuhkan dalam sistem manajemen, termasuk sistem personalia, keuangan dan informasi dll |
| Untuk Petugas Pelaksana | |
| 1. Memberikan Pelayanan yang Bermutu | Seminar sehari - memperkenalkan konsep pokok tentang Pelayanan bermutu; partisipasi, pemberdayaan masyarakat, desentralisasi, pembenahan pemerintah, Manajemen Mutu Menyeluruh, swastanisasi dan pelayanan yang berbasis masyarakat. |
| 2. Penerapan Manajemen Mutu Menyeluruh | Tiga hari perkenalan tentang Manajemen Mutu Menyeluruh dan kebijakan serta implikasi dalam pelaksanaannya |
| 3. Penerapan Manajemen Daur | Tiga hari memperkenalkan Manajemen Daur Proyek dan kebijakan serta implikasi dalam pelaksanaannya. |

| Proyek | |
|---|--|
| 4. Penerapan Pendekatan partisipatif | Lokakarya yang memperkenalkan penerapan pendekatan partisipatif di seluruh aspek dalam pengadaan pelayanan perencanaan, pelaksanaannya, pelatihan dan ME dan lain-lain. |
| 5. Kajian Kebutuhan secara Partisipatif | Pengenalan praktis perangkat-perangkat Kajian Keadaan Pedesaan secara Partisipatif (PRA) untuk penilaian kebutuhan masyarakat |
| 6. Pemberdayaan Masyarakat di tingkat Lapangan | Perangkat-perangkat praktis untuk dan mengetahui bagaimana melaksanakan pendekatan pemberdayaan masyarakat di tingkat lapangan, termasuk perencanaan partisipatif, dan sosialisasi awal. |
| 7. Perencanaan Partisipatif pada tingkat Lapangan | Pelatihan Praktis untuk mengetahui bagaimana merancang kegiatan kelompok |
| 8. Pengembangan kelompok | Perangkat-perangkat praktis untuk dan bagaimana mengembangkan kelompok |
| 9. Berbagai Pelatihan Manajemen Perseorangan. | Kursus Pelatihan praktis yang dibutuhkan sebagai keterampilan berkomunikasi, manajemen waktu perseorangan, ketegasan serta pemecahan konflik dan lain-lain. |
| 10. Pelatihan Teknis Spesifik | Pelatihan-pelatihan praktis yang diperlukan untuk aspek teknis pelayanan tertentu yang berbasis pelanggan. |
| 11. Penyusunan bahan-bahan informasi | Bagaimana mengembangkan dan menghasilkan bahan-bahan informasi, termasuk newsletter, bahan-bahan presentasi, dan sistem berbasis web. |
| 12. Pelatihan Pelatih | Kursus praktis tentang perencanaan, pelaksanaan dan penerapan tehnik-tehnik Pelatihan Partisipatif |

BAB 5

PEMBANGUNAN PARTISIPATIF

5.1 Pendahuluan

Di atas kertas, pembangunan di Indonesia mengenal konsep perencanaan dari bawah (*bottom up*), yang dimulai dari Musbangdes. Dan di era desentralisasi sekarang ini, pemerintah pusat dan daerah giat menjahit kembali kebijakan dan program pembangunan partisipatif (sebagai contoh, lihat Surat Edaran Mendagri No. 50 Tgl. 5 Mei 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pembangunan Partisipatif). Beberapa pemerintah daerah tampak selangkah lebih maju dalam menggariskan perencanaan pembangunan partisipatif. Namun itu hanya berlaku untuk proyek-proyek kecil. Proyek-proyek besar masih jauh dari sentuhan partisipasi dan malah sarat dengan transaksi ekonomi-politik elite lokal. Padahal tidak sedikit peraturan perundangan yang menyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara adalah merupakan hak masyarakat (lihat lampiran: Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Yang Berkaitan dengan Hak atau Kebebasan Memperoleh Informasi dan Partisipasi).

Sejak dulu konsepsi dan praktik partisipasi yang didesain pemerintah selalu menabur kritik dari banyak pihak karena *pertama*, pemerintah cenderung menempatkan masyarakat sebagai obyek kebijakan pemerintah. Dalam kondisi ini, pemerintah selalu menekankan agar masyarakat tidak usah berbuat macam-macam atau mempunyai kesadaran pembangunan. Para pejabat selalu menyatakan bahwa mereka tidak bakal menjerumuskan rakyat tetapi lebih banyak melindungi, memberi bantuan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, rakyat diminta untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi, kalangan yang kritis bilang bahwa ungkapan dan perilaku pejabat itu adalah pembodohan terhadap rakyat, yang membuat rakyat selalu tergantung dan tidak berdaya.

Kedua, partisipasi selalu dimaknai sebagai keikursertaan masyarakat mengambil bagian (*take part*) untuk mendukung dan mensukseskan kebijakan dan program-program yang diprakarsai pemerintah. Dukungan untuk sukses tentu bukan partisipasi yang otentik karena tidak bersandar pada prakarsa masyarakat dari bawah. Dukungan dalam konteks ini lebih tepat dibaca sebagai mobilisasi ketimbang partisipasi aktif yang tumbuh dari kesadaran masyarakat.

Ketiga, perencanaan pembangunan partisipatif di atas kertas selalu digunakan sebagai alat pembenar bagi pemerintah bahwa kebijakan yang dikelola telah melibatkan masyarakat. Padahal secara empirik perencanaan pembangunan dari bawah sarat dengan manipulasi. Lembaran-lembaran kebijakan yang muncul bukan dirumuskan

bersama antara pemerintah dengan masyarakat, melainkan sudah dirumuskan sejak awal berdasarkan preferensi elite. Masyarakat hanya diminta mendengar dan menyetujui sosialisasi kebijakan yang dilakukan pemerintah.

Ketiga problem tersebut bagaimanapun telah mendistorsi makna partisipasi sejak lama. Karenanya partisipasi harus dikaji ulang dan dimaknai kembali secara otentik dengan berpijak pada masyarakat.

Partisipasi adalah persoalan relasi kekuasaan, atau relasi ekonomi-politik, yang dianjurkan oleh demokrasi. Partisipasi warga masyarakat berada dalam konteks *governance*, yakni relasi antara negara (pemerintah) dan rakyat. Negara adalah pusat kekuasaan, kewenangan dan kebijakan yang mengatur (mengelola) alokasi barang-barang (sumberdaya) publik pada masyarakat. Sedang di dalam masyarakat terdapat hak sipil dan politik, kekuatan massa, kebutuhan hidup, dan lain-lain. Dengan demikian, partisipasi adalah jembatan penghubung antara negara dan masyarakat agar pengelolaan barang-barang publik membuahkan kesejahteraan dan *human well being*.

Dari sudut pandang negara, demokrasi mengajarkan bahwa partisipasi sangat dibutuhkan untuk membangun pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Tiadanya partisipasi hanya menabur pemerintahan yang otoriter dan korup. Dari sisi masyarakat, partisipasi adalah kunci pemberdayaan. Partisipasi memberikan ruang dan kapasitas masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan hak-hak mereka, mengembangkan potensi dan prakarsa lokal, mengaktifkan peran masyarakat serta membangun kemandirian masyarakat.

Dalam konteks *governance*, partisipasi menempatkan masyarakat pada posisi yang sebenarnya. *Pertama*, masyarakat bukanlah sebagai hamba (*client*) melainkan sebagai warga (*citizen*). Jika hamba memperlihatkan kepatuhan secara total, maka konsep warga menganggap bahwa setiap individu adalah pribadi yang utuh dan mempunyai hak penuh untuk memiliki. *Kedua*, masyarakat bukan dalam posisi yang diperintah tetapi sebagai *partner* pemerintah dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. *Ketiga*, partisipasi bukanlah pemberian pemerintah tetapi sebagai hak warga masyarakat. *Keempat*, masyarakat bukan sekadar obyek pasif penerima manfaat kebijakan pemerintah, tetapi sebagai aktor atau subyek yang aktif menentukan kebijakan.

Dichter (2003) mengingatkan kita bahwa di dunia ketiga masyarakat menjadi miskin karena posisinya dalam masyarakat yang tidak memungkinkan untuk berubah. Mereka tidak memiliki kesempatan untuk memperbaiki nasibnya dengan alasan gender, etnis, politis, hukum yang tidak memihak mereka, dsb.

Oleh karena itu diperlukan paradigma baru yang menempatkan posisi masyarakat dapat mempengaruhi dinamika pembangunan dan pemerintahan. Kaum miskin, misalnya, mulai ditempatkan sebagai *stakeholders* pembangunan. Partisipasi juga

dipandang sebagai tujuan, bukan hanya proses atau cara untuk mencapai tujuan, sehingga muncul agenda pemberdayaan yang menghubungkan partisipasi dengan demokrasi, kewargaan dan kesetaraan. Partisipasi dilihat sebagai kekuatan untuk melakukan transformasi relasi sosial, ekonomi dan politik yang selama ini dinafikan dan justru membuat kemiskinan. Sekarang agenda penanggulangan kemiskinan mulai menempatkan kaum miskin dalam posisi terhormat, memberi ruang pada mereka untuk mengembangkan partisipasi dan prakarsa lokal, sehingga konsep kaum miskin sebagai penerima manfaat proyek tidak terlalu relevan dibicarakan.

5.2 Substansi Partisipasi

Literatur klasik selalu menunjukkan bahwa partisipasi adalah keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan sampai evaluasi program pembangunan. Tetapi apa makna substantif yang terkandung dalam sekuen-sekuen partisipasi itu? Makna terdalam partisipasi adalah suara (*voice*), akses dan kontrol warga masyarakat terhadap pemerintahan dan pembangunan yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari. **Pertama**, *voice* adalah hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan, dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. Tujuannya adalah mempengaruhi kebijakan pemerintah maupun menentukan agenda bersama untuk mengelola kehidupan secara kolektif dan mandiri.

Voice disampaikan oleh warga dengan banyak cara. Di negeri lain, warga menyampaikan *voice* lewat opini publik, petisi, mosi, referendum ataupun *class action*. Di Indonesia, opini publik biasa dimainkan oleh elemen-elemen masyarakat melalui forum dan media massa. Demonstrasi juga biasa digunakan, terutama ketika terjadi ketidakberesan yang dilakukan pemerintah. Tetapi petisi, mosi, referendum ataupun *class action* jarang dilakukan karena tidak diberikan ruang yang pasti dalam undang-undang. Masyarakat, misalnya, tidak bisa menghukum dewan perwakilan yang bermasalah, kecuali hanya dengan demonstrasi.

Di tingkat komunitas, dalam situasi yang tertib dan damai, *voice* secara langsung masyarakat untuk menyampaikan gagasan jarang muncul. Di perkampungan, misalnya, warga lebih banyak diam dan sungkan berbicara ketika bergabung dalam forum Rukun Tetangga (RT). Warga sering takut dicap sebagai "orang yang tidak lumrah" kalau banyak bicara dan dicap asal bunyi kalau bersikap kritis. Kalau warga biasa sudah terkena stigma itu, maka mereka akan menjadi buah bibir masyarakat, sesuatu yang menakutkan. Karena itu, yang biasa dilakukan adalah *grundelan* di belakang yang pelan-pelan akan sampai pada pengurus RT.

Ketidakmampuan warga menyampaikan *voice* dalam forum resmi memang bisa dilihat di berbagai daerah. Orang Minang yang hebat dalam bicara, cenderung diam

dalam forum, kecuali para elite. Warga sering memanfaatkan *lapau* untuk melihat pemerintah di waktu siang dan membicarakannya di waktu malam. Orang Bali juga punya tradisi *emong omong* dalam forum. Mereka biasa *grundelan* terhadap pemerintah di kali, warung, pasar, atau di arena adu jago.

Perkaranya jadi lain kalau forum difasilitasi orang luar. Karena dengan metode alternatif dan ada provokasi, warga merasa memperoleh dukungan dan berani untuk bicara. Banyak NGO punya segudang cerita tentang forum warga yang memberi ruang voice bagi warga biasa. Tetapi masalahnya, apakah *voice* orang biasa melalui forum warga bisa berlanjut terus ketika orang luar pergi.

Kedua, akses berarti ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam arena *governance*, yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif mengelola barang-barang publik. Akses warga terhadap pelayanan publik termasuk dalam rubrik ini. Ada dua hal penting dalam akses: keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*). Keduanya mengandung kesamaan tetapi berbeda titik tekannya. *Inclusion* menyangkut siapa yang terlibat, sedangkan *involvement* berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat. Keterlibatan berarti ketersediaan ruang dan kemampuan bagi siapa saja untuk terlibat dalam proses politik, terutama kaum miskin, minoritas, rakyat kecil, perempuan, dan lain-lain.

Akses akan menjadi arena titik temu antara warga dan pemerintah. Pemerintah wajib membuka ruang akses warga dan memberikan layanan publik pada warga, terutama kelompok-kelompok marginal. Sebaliknya warga secara bersama-sama proaktif mengidentifikasi problem, kebutuhan dan potensinya maupun merumuskan gagasan pemecahan masalah dan pengembangan potensi secara sistematis. Pemerintah wajib merespons gagasan warga sehingga bisa dirumuskan visi dan kebijakan bersama dengan berpijak pada kemitraan dan kepercayaan.

Ketiga, kontrol warga masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya maupun proses politik yang terkait dengan pemerintah. Kita mengenal kontrol internal (*self-control*) dan kontrol eksternal. Artinya kontrol bukan saja mencakup kapasitas masyarakat melakukan pengawasan (pemantauan) terhadap kebijakan (implementasi dan risiko) dan tindakan pemerintah, tetapi juga kemampuan warga melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap risiko-risiko atas tindakan mereka. *Self-control* ini sangat penting karena masyarakat sudah lama berada dalam konteks penindasan berantai: yang atas menindas yang bawah, sementara yang paling bawah saling menindas ke samping. Artinya kontrol eksternal digunakan masyarakat untuk melawan eksploitasi dari atas, sementara *self-control* dimaksudkan untuk menghindari mata rantai penindasan sesama masyarakat, seraya hendak membangun tanggungjawab sosial, komitmen dan kompetensi warga terhadap segala sesuatu yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari.

Esensi pendekatan partisipatif bagi pengembangan masyarakat secara implisit terangkum dalam puisi karya Lau Tze, seorang pujangga klasik Cina. "*Pergi dan temuilah masyarakatmu, hiduplah dan tinggallah bersama mereka, cintai dan berkaryalah bersama mereka. Mulailah dari apa yang telah mereka miliki, buat rencana lalu bangunlah rencana itu dari apa yang mereka ketahui, sampai akhirnya, ketika pekerjaan usai, mereka akan berkata: "Kamilah yang telah mengerjakannya."*

Usaha-usaha penerapan pendekatan partisipatif di Indonesia telah memunculkan beragam persepsi dan interpretasi yang berbeda-beda tentang arti partisipasi. Persepsi dan interpretasi yang berkembang selama ini bahwa:

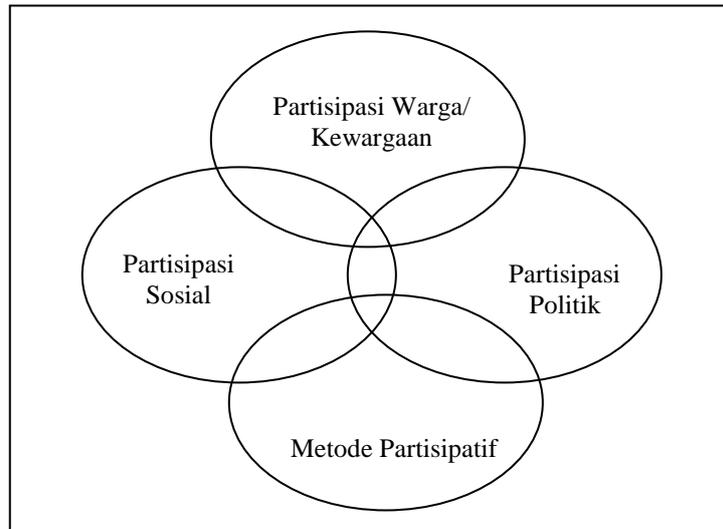
- masyarakat bertanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan dari program yang telah ditetapkan pemerintah,
- anggota masyarakat ikut menghadiri pertemuan-pertemuan perencanaan, pelaksanaan dan pengkajian ulang proyek, namun kehadiran mereka sebatas sebagai pendengar semata,
- anggota masyarakat terlibat secara aktif dalam pengambilan keputusan tentang cara melaksanakan sebuah proyek dan ikut menyediakan bantuan serta bahan-bahan yang dibutuhkan dalam proyek tersebut,
- anggota masyarakat berpartisipasi aktif dalam semua tahapan proses pengambilan keputusan, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/monitoring sebuah program.

Fungsi pengawasan terhadap program-program pembangunan selama ini hanya dilakukan oleh birokrasi kepada pelaksana program dan tidak dikembalikan kepada publik. Jika kita menginginkan program pembangunan yang akuntabel maka pengawasan yang melibatkan publik harus diterapkan.

5.3 Beberapa Konsep Partisipasi

Secara konsep, pendekatan partisipasi dalam konteks pembangunan dapat dibedakan ke dalam partisipasi sosial, partisipasi politik, metode partisipasi, dan partisipasi kewargaan. Setiap pendekatan ini dapat menggunakan berbagai metodologi partisipatif di bidang perencanaan, pemantauan, penelitian, pendidikan dan tindakan, sebagaimana yang dapat dilihat pada Gambar 1.

Gambar 1
Pendekatan Partisipasi Saling Bertautan



5.3.1 Partisipasi Sosial dan Partisipasi dalam Proyek

Menurut Stiefel dan Wolfe (1994), Partisipasi adalah “upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya dan lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu, oleh pelbagai kelompok dan gerakan yang sampai sekarang ini dikesampingkan dari fungsi pengawasan semacam itu”

Belakangan ini, definisi partisipasi dalam pembangunan sering ditemukan dalam proyek dan program pembangunan sebagai “sarana penguatan relevansi, kualitas serta kesinambungannya”. Bank Dunia (1995) mendefinisikan partisipasi sebagai “proses di mana para *stakeholders* mempengaruhi dan berbagi pengawasan atas inisiatif dan keputusan pembangunan serta sumber daya yang berdampak pada mereka”. Dari sudut pandang ini, partisipasi dapat dilihat pada tataran konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus proyek, dari evaluasi kebutuhan, sampai penilaian, implementasi, pemantauan, dan evaluasi. Walaupun proyek partisipasi itu bisa saja didanai oleh negara, partisipasi di dalamnya dipandang tidak terkait pada masalah-masalah politik atau pemerintahan yang lebih luas, namun sebagai cara untuk mendorong tindakan di luar lingkup pemerintah. Lagi pula, fokusnya lebih pada partisipasi langsung sebagai *stakeholders*, dan bukan pada partisipasi tak langsung melalui para wakil rakyat di DPR/D.

5.3.2 Partisipasi Politik

Partisipasi politik didefinisikan oleh Nie dan Verba (1972) sebagai “kegiatan legal oleh warga perorangan yang secara langsung atau tidak langsung ditujukan untuk mempengaruhi pilihan petinggi pemerintah dan/atau tindakan mereka”. Definisi yang

lebih luas diberikan oleh Parry, Moyser dan Day (1992) yang menyebutkan sebagai “keikutsertaan dalam proses formulasi, pengesahan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah”. Kepedulian utama adalah tindakan yang dilakukan oleh warga yang ditujukan untuk mempengaruhi keputusan yang diambil hanya oleh para wakil rakyat dan para pejabat. Partisipasi politik lebih dihubungkan dengan demokrasi politik, perwakilan dan partisipasi tak langsung (Richardson, 1983; Cuniil, 1991). Partisipasi diungkapkan dalam tindakan perseorangan dan kolektif yang mencakup pemungutan suara, kampanye, kontak, tindakan kelompok dan protes semua di arahkan untuk mempengaruhi wakil-wakil pemerintah, ketimbang partisipasi aktif dan langsung dalam proses pemerintahan itu sendiri.

5.4 Metode Partisipasi

Setiap konsep partisipatif mempunyai metode yang berbeda untuk memperkuat atau meningkatkan partisipasi. Secara tradisional, di bidang partisipasi politik, metode tersebut mencakup pendidikan pemilih, untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban warga, lobi serta advokasi yang sering ditujukan untuk memajukan wawasan *grass root*. Sehingga mampu memilih para wakil mereka yang lebih akuntabel. Dalam lingkup sosial dan masyarakat, metode partisipasi menyangkut hal yang lebih luas untuk penilaian, perencanaan, pemantauan lembaga-lembaga besar, pelatihan dan pembangunan kesadaran. Tekanannya lebih pada pentingnya partisipasi bukan saja agar pihak lain akuntabel, tetapi juga sebagai proses pengembangan diri, mulai dari artikulasi kebutuhan tingkat bawah dan prioritasnya, serta membangun bentuk organisasi rakyat. Partisipasi mencakup bidang pengetahuan dan tindakan langsung, bukan sekedar perwakilan dan akuntabilitas.

5.4.1 Partisipasi Kewargaan

Perubahan dari pemerintah menuju masyarakat madani, dan partisipasi sosial dan proyek menuju pemerintahan (*governance*) memberikan ruang baru di mana konsep partisipasi dapat juga diperluas menjadi partisipasi kewargaan, yang mencakup pengkaitan partisipasi dalam lingkup politik, komunitas dan sosial. Bentuk partisipasi ini juga memberikan kesempatan baru dengan berbagai metode untuk memperkuat partisipasi lintas batas, sehingga, misalnya, mereka yang telah mempromosikan perencanaan partisipatif dapat mengambil pelajaran mengenai advokasi atau pendidikan hak asasi manusia, dan mereka yang telah mengembangkan metode partisipatif untuk konsultasi, perencanaan dan pemantauan dapat mengaitkannya dengan agenda pemerintahan baru.

Konsep kewargaan telah lama diperdebatkan dan sarat nilai dalam teori demokrasi. Bagi sementara orang, kewargaan berimplikasi sejumlah hak perseorangan,

sedangkan yang lain memandangnya sebagai jumlah kewajiban sosial dan masyarakat. Lister (1998) mengusulkan agar mengaitkan kedua tradisi ini, sehingga “hak berpartisipasi dalam mengambil keputusan dalam kehidupan sosial, ekonomi, budaya, dan politik hendaknya dimasukkan dalam kaitan hak-hak asasi manusia. Kewargaan sebagaimana partisipasi dapat dipandang sebagai mewakili suatu ungkapan kekuatan manusia (*human agency*) dalam arena politik, yang ditetapkan secara luas; kewargaan sebagai hak yang memungkinkan rakyat bertindak sebagai pemilik kekuasaan (*agent*)”

Dalam risetnya di Amerika Latin Cuniil (1997) menunjuk pada partisipasi warga sebagai campur tangan (intervensi) warga perseorangan dengan kepentingan sosial tertentu dalam kegiatan publik. Menurut Cuniil, “Partisipasi warga.... menunjuk pada partisipasi politik, namun hal ini berjarak setidaknya dalam dua cara: terpisah baik karena diperantarai oleh partai politik, maupun karena partisipasi yang dilaksanakan oleh warga saat mereka memilih penguasa politik. Partisipasi warga tersebut malahan berarti campur tangan secara langsung dari para pemilik kekuasaan sosial dalam kegiatan publik. Partisipasi warga dalam arti ini meliputi cara-cara langsung di mana warga mempunyai pengaruh dan melakukan pengawasan terhadap pemerintahan, tidak hanya dilakukan melalui bentuk-bentuk yang lebih tradisional dari perwakilan tak langsung.

Jadi, dalam pembahasan mengenai trend partisipasi, pemerintahan dan kewargaan, mulai terlihat definisi ulang dari konsep partisipasi, yaitu konsep itu beralih dari sekadar kepedulian terhadap “penerima derma” atau “kaum tersisih” menuju kesuatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka (**Lihat Gambar 2**). Barangkali tempat terbaik untuk melihat dan memahami interaksi baru ini adalah pada tingkat lokal, di mana kepedulian “masyarakat bawah” atau daerah, berkesesuaian secara langsung dengan kepedulian pemerintahan dan negara.

Gambar 2
Pergeseran dalam Partisipasi

| Dari | → | Ke |
|------------|---|---------------------|
| Penerima | → | Warga |
| Proyek | → | Kebijakan |
| Konsultasi | → | Pengambil Keputusan |
| Penilaian | → | Pelaksana |
| Mikro | → | Makro |

5.5 Prinsip-prinsip Partisipasi

Tujuan jangka panjang pemanfaatan pendekatan partisipatif adalah meningkatkan kemampuan (pemberdayaan) setiap orang yang terlibat -baik langsung maupun tidak langsung- dalam sebuah proyek atau program, dengan cara melibatkan mereka dalam pengambilan keputusan dan kegiatan-kegiatan selanjutnya.

Prinsip- prinsip partisipasi adalah:

1. **Cakupan** - semua orang, atau wakil -wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil- hasil suatu keputusan atau proses - proyek pembangunan misalnya.
2. **Kesetaraan dan Kemitraan (*Equal Partnership*)**. Pada dasarnya setiap orang mempunyai ketrampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut terlibat dalam setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak.
3. **Transparansi**. Semua pihak harus dapat menumbuh-kembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog.
4. **Kesetaraan Kewenangan (*Sharing Power/Equal Powership*)**. Berbagai pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.
5. **Kesetaraan Tanggung Jawab (*Sharing Responsibility*)**. Berbagai pihak mempunyai tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses karena adanya kesetaraan kewenangan (*sharing power*) dan keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan dan langkah-langkah selanjutnya.
6. **Pemberdayaan (*Empowerment*)**. Keterlibatan berbagai pihak tidak lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga melalui keterlibatan aktif dalam setiap proses kegiatan, terjadi suatu proses saling belajar dan saling memberdayakan satu sama lain
7. **Kerjasama**. Diperlukan adanya kerjasama berbagai pihak yang terlibat untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai kelemahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan kemampuan sumberdaya manusia.

Prinsip- prinsip ini bisa diaplikasikan pada semua aspek pembangunan, mulai sistem manajemen internal -baik dalam pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun non- pemerintah dan lembaga- lembaga pelayanan, melalui proses yang telah dipergunakan selama ini, identifikasi, mengadakan dan menjalankan proyek, hingga kegiatan proyek itu sendiri.

5.6 Manfaat yang Diharapkan

Ada banyak literatur yang membahas tentang berbagai dampak yang menguntungkan pendekatan partisipatif bagi proyek di tingkat masyarakat, dan sistem manajemen organisasi dan pelatihan manajemen, khususnya dalam hal kesinambungannya (*sustainability*). Namun sebagian besar literatur tersebut lebih bersifat kualitatif dibanding kuantitatif, dan hanya ada sedikit bukti-bukti empirik, terutama dalam hal dampak berskala besar sebagai akibat pengukuran berskala kecil, pendekatan lokal secara nasional. Dilihat dari beberapa segi, ini menguntungkan karena pendekatan partisipatif (terutama dalam monitoring dan evaluasi) cenderung menghasilkan data yang spesifik untuk setiap situasi, dan mustahil untuk melakukan agregasi data tersebut secara luas.

Dampak pendekatan partisipatif secara umum adalah sebagai berikut:

1. Program dan pelaksanaannya lebih aplikatif terhadap konteks sosial, ekonomi dan budaya yang sudah ada, sehingga memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini menyiratkan kebijakan desentralisasi.
2. Menciptakan rasa memiliki dan tanggung jawab di antara semua pihak terkait dalam merencanakan dan melaksanakan program, sehingga dampaknya dan begitu pula program itu sendiri berkesinambungan.
3. Perlunya memberikan peran bagi semua orang untuk terlibat dalam proses, khususnya dalam hal pengambilan dan pertanggung jawaban keputusan sehingga memberdayakan semua orang yang terlibat (terberdayakan).
4. Kegiatan-kegiatan pelaksanaan menjadi lebih obyektif dan fleksibel berdasarkan keadaan setempat.
5. Transparansi semakin terbuka lebar akibat penyebaran informasi dan wewenang.
6. Pelaksanaan proyek atau program lebih terfokus pada kebutuhan masyarakat.

5.7 Langkah-langkah Penting dalam Pendekatan Partisipatif

Secara substansial pendekatan partisipatif bisa meningkatkan efektivitas pembangunan, mulai dari penyusunan visi, misi dan strategi lembaga yang bergerak dalam kegiatan pembangunan atau penyediaan pelayanan, - melalui proses manajemen yang terkait dengan internal proyek baik secara umum maupun khusus - hingga pelaksanaan proyek dan proses pengembangan masyarakat. Bagian ini memaparkan langkah - langkah penting dalam melaksanakan pendekatan partisipatif pada manajemen lembaga, manajemen proyek, pengembangan masyarakat dan monitoring serta evaluasi.

5.7.1 Partisipasi dalam Manajemen Organisasi

Banyak organisasi yang tidak dirancang untuk menjalankan tugas tertentu. Nanti setelah berjalan selama bertahun-tahun, -karena pengaruh berbagai tekanan yang kerap kali menimbulkan konflik- barulah secara bertahap mereka mulai mendefinisikan kembali tugas-tugasnya. Sejak awal tahun 90-an sebagian besar lembaga pemerintah mendapat tekanan untuk mengurangi biaya dan meningkatkan efektivitas kerjanya. Sehingga pemahaman yang jelas tentang apa yang ingin mereka capai menjadi semakin urgen. Pemahaman inilah yang kerap disebut **visi**. Visi ini akan menuntun mereka untuk mengetahui cara paling efektif untuk mencapainya, yang biasa disebut **misi**. Lalu dibutuhkan **strategi** dan **aktivitas** guna mencapai misi tersebut. Pendekatan partisipatif mampu menguatkan visi, misi dan strategi sebuah organisasi. Semua anggota organisasi harus mengetahui visi dan misi serta sepakat dengan strategi yang akan dijalankan. Hal ini akan mewarnai kerja rutin dan meningkatkan motivasi serta kepuasan kerja mereka. Cara terbaik untuk memastikan bahwa visi dan misi menjadi milik bersama adalah melibatkan orang sebanyak mungkin dalam proses perumusannya.

Perumusan visi dan misi ini diawali dengan berdiskusi bersama pengguna pelayanan atau kelompok lain yang menerima manfaat dari organisasi ini. Peluang melibatkan banyak orang bisa diperoleh melalui pertemuan formal dan informal serta lokakarya dan seminar.

5.7.2 Manajemen Proyek Partisipatif

Pendekatan ini menggunakan prinsip partisipasi sepanjang daur proses, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengkajian ulang, perencanaan kembali, seperti digambarkan dibawah ini. :



5.7.3 Pengembangan Masyarakat Secara Partisipatif

Proses partisipatif dalam menjalankan proyek tingkat masyarakat sehingga pada akhir proyek masyarakat bisa melanjutkannya sendiri disebut Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat (*the Community Empowerment Approach*). Meskipun

setiap proyek berbeda-beda, dan melaksanakan kegiatan dalam skala waktu yang berbeda pula, namun semuanya melewati tahap penting yang sama, yaitu:

- a. **Sosialisasi** - Meski banyak orang yang telah terlibat dalam proses perancangan proyek, namun harus tetap dipastikan bahwa semua pihak terkait potensial mengetahui proyek ini dan bisa berpartisipasi secara efektif dalam kegiatan, pengambilan keputusan dan pengkajian perkembangan.
- b. **Meningkatkan pemahaman** - Jika masyarakat sudah tahu tentang proyek ini, maka perlu diadakan pertemuan -pertemuan untuk membangun persepsi bersama dalam mengkomunikasikan tujuan, dan apa yang harus dilaksanakan.
- c. **Menyusun Tim Pelaksana** - Orang tertarik dengan sebuah proyek karena alasan berbeda-beda ada yang alasan pribadi dan ada juga karena pekerjaan, dan secara bertahap mereka akan saling berkumpul. Petani mungkin tertarik karena proyek memberikan apa yang penting bagi mereka. Sementara pegawai pemerintah akan tertarik jika proyek membantu mereka membantu tujuan pembangunan di daerah itu. Minat yang berbeda ini dijadikan dasar dalam pembentukan tim pelaksana, yang mesti meliputi staf proyek dan staf dari lembaga pemerintah terkait lainnya. Setelah tim disusun secara cermat, tim ini bisa diperkuat hingga bisa berjalan tanpa bantuan dari pihak luar lagi.
- d. **Mengadakan Pelatihan** - Jika proyek membutuhkan keahlian dan ketrampilan baru, bisa dilakukan melalui pelatihan. Pelatihan diberikan kepada staf proyek dan lembaga pemerintah maupun non-pemerintah serta anggota masyarakat. Belajar bersama dalam sesi pelatihan yang bersuasana partisipatif merupakan cara yang tepat untuk mempererat hubungan antara staf dan masyarakat.
- e. **Kunjungan dan pertemuan proyek reguler** - Jika kelompok-kelompok yang tertarik dengan proyek telah terbentuk, misalnya kelompok tani dan tim pelaksana, maka perlu diadakan pertemuan reguler. Pada awal -awal pertemuan Kelompok Tani mungkin perlu bantuan staf proyek, kemudian selanjutnya diambil alih oleh tim pelaksana, dan pada akhirnya anggota kelompok itu sudah mampu mengorganisir sendiri pertemuan mereka. Pertemuan rutin dengan tim pelaksana merupakan wadah untuk memonitor perkembangan dan dampak proyek dan memutuskan perubahan-perubahan yang perlu dilakukan.

5.7.4 Pelatihan Partisipatif.

Pengembangan sumber daya manusia merupakan kunci pembangunan berkelanjutan, dan pelatihan - baik formal maupun informal- adalah kunci pengembangan sumber daya manusia. Teknik- teknik partisipatif kini sudah dikenal sebagai cara paling efektif dalam pelatihan, khususnya bagi orang dewasa.

Pemanfaatan pendekatan partisipatif dalam pelatihan tidak sekedar efektif, tapi juga lebih menyenangkan, sehingga mendorong orang untuk hadir dan mengingat materi pelatihan lebih banyak.

5.7.5 Monitoring dan Evaluasi Partisipatif

Monitoring dan evaluasi menjadi bagian penting dalam pelaksanaan proyek karena beberapa alasan. Pertama, menjadi sistem untuk mengkaji perkembangan secara rutin dan membuat perbaikan yang diperlukan bagi semua pihak terkait, untuk memastikan tujuan bisa dicapai. Kedua, pemerintah atau lembaga donor perlu tahu bahwa dana digunakan dengan baik dan sebagai bahan laporan bagi penyandang dana mereka. Ketiga, pengalaman proyek bisa menjadi sumbangan untuk pemahaman bersama tentang apa yang berjalan dan tidak berjalan sebagaimana mestinya, untuk perancangan proyek di masa mendatang. Jika pendekatan partisipatif digunakan untuk mendesain dan menjalankan proyek, maka monitoring dan evaluasi secara partisipatif sudah pasti termasuk di dalamnya. Kelompok- kelompok pihak terkait yang awalnya dibentuk untuk membantu merancang proyek, bisa terus bertemu pada tahap pelaksanaan, dan bisa menyediakan banyak informasi tangan pertama tentang perkembangan dan dampak proyek.

5.8 Hambatan Dalam Pendekatan Partisipatif

Secara substansial pendekatan partisipatif bisa meningkatkan efektivitas pembangunan, mulai dari penyusunan visi, misi dan strategi lembaga yang bergerak dalam kegiatan pembangunan atau penyediaan pelayanan, -melalui proses manajemen yang terkait dengan internal proyek baik secara umum maupun khusus- hingga pelaksanaan proyek dan proses pengembangan masyarakat. Namun dalam membangun pendekatan partisipatif, sering dihadapi berbagai hambatan sebagai berikut.

1. **Hambatan Kelembagaan.** Meskipun iklim partisipasi telah berhasil dibangun di tingkat kebijakan pembangunan dan kebijakan politik tingkat atas, namun penerapan pendekatan partisipatif di lembaga-lembaga pemerintah masih menemui berbagai kendala. Hambatan-hambatan yang kerap menghambat antara lain:
2. **Hambatan perilaku.** Para pegawai negeri sudah terbiasa bekerja dalam sistem *top-down* dengan menunggu perintah dari atasan apa yang harus dilakukannya. Sehingga sangatlah sulit merubah sikap mereka ke dalam sistem *bottom-up*, di mana mereka tidak sekedar harus mendiskusikan dengan pelanggan mereka

(masyarakat), tapi juga bertanggung jawab untuk menyampaikan hasil-hasilnya kepada atasannya.

3. **Hambatan Kebijakan.** Meskipun kebijakan tingkat tinggi telah memperkenalkan pendekatan partisipatif, namun visi, misi serta program lembaga pemerintah masih mengikuti pendekatan *top-down*. Hal ini diperparah lagi oleh para manajer senior dan pembuat kebijakan yang masih memakai cara-cara lama dalam pengambilan kebijakan, yaitu dengan mengeluarkan Surat Keputusan dan Petunjuk Pelaksanaan. Kerja sama antar departemen tidak bisa terjalin, karena kerap kali kebijakan di setiap departemen saling bertolak belakang. Kerja sama ini hanya terjadi jika semua petunjuk kebijakan, strategi dan program untuk manajer menengah dan staf operasional mendukung pendekatan partisipatif secara koheren.
4. **Hambatan sistem manajemen.** Sebagian besar -bahkan nyaris semua- sistem manajemen dalam lembaga pemerintah masih mengikuti "Model Perencanaan Mekanistik" di mana "para ahli" di tingkat pusat menyiapkan "cetak biru" untuk dilaksanakan oleh petugas lapangan. Alokasi dana dan sistem manajemen dirancang untuk mendukung proyek mencapai hasil-hasil fisik. Sedang sistem monitoring dan evaluasi di desain untuk mengukur pengeluaran dan pembelanjaan ketimbang mengetahui hasil dan dampak yang telah dicapai. Sistem perencanaan *bottom-up* yang dulu tidak berfungsi, kini sudah mulai digunakan untuk menyusun rencana pembangunan daerah, sehingga pada akhirnya nanti proyek akan dibiayai dari anggaran pemerintah. Sayangnya, meski angin desentralisasi telah dihembuskan ke daerah, namun nyaris tidak ada saran yang diberikan kepada pemerintah daerah mengenai sistem yang selayaknya mereka bangun. Situasi ini akan terus menghidupkan sistem *top-down* dan sentralistik. Ditambah lagi, masih banyak keputusan, panduan pelaksanaan dan petunjuk teknis di tingkat lokal yang mempersempit ruang gerak staf operasional untuk bisa fleksibel dan berpartisipasi.
5. **Hambatan sumber daya manusia.** "Masyarakat sebagai fokus pembangunan" merupakan konsep baru bagi sebagian aparat pemerintah, sehingga butuh waktu untuk sekadar memperkenalkan agar konsep ini bisa diterima ditengah-tengah mereka. Karenanya pelatihan sangat diperlukan untuk melengkapi mereka dengan keahlian baru yang kelak akan berguna.

Untuk menanggulangi hambatan-hambatan ini maka perlu disepakati tindakan bersama di semua level:

1. **Tingkat Desa.** Anggota masyarakat perlu memegang tanggung jawab lebih besar dalam proyek ketimbang hanya menunggu apa yang disediakan oleh pemerintah atau lembaga donor.
2. **Tingkat Lapangan.** Petugas lapangan pada lembaga pelaksana harus berperan sebagai fasilitator, menciptakan suasana positive agar semua pihak terkait bisa memberikan kontribusi dalam pengembangan dan pelaksanaan proyek. Mereka semestinya bertindak sebagai 'pemungkin' (*enabler*) yang mendorong masyarakat untuk mencari dan menemukan solusi terhadap masalah-masalah yang muncul, dan bukannya menyediakan jawaban atas semua masalah yang ada. Mereka selayaknya mempertimbangkan perspektif sosial dan hal-hal teknis serta menghindari dominasi kelompok dari pihak terkait tertentu atas berjalannya proses partisipasi ini.
3. **Tingkat Kabupaten/kota.** Lembaga pemerintah di tingkat kabupaten/kota perlu membuat mekanisme penyusunan alokasi dana, manajemen, monitoring serta evaluasi untuk mempromosikan penerapan pendekatan partisipatif di tingkat lapangan dan lembaga-lembaga terkait. Aparat pemerintah memerlukan keahlian baru guna penerapan pendekatan ini, sehingga mesti ada mekanisme penyebaran informasi dan menjalin hubungan koordinasi dengan departemen lain.
4. **Tingkat Propinsi.** Dalam UU 22/99 termaktub bahwa sebagian pelayanan pemerintah akan diberikan oleh lembaga-lembaga di tingkat kabupaten, namun lembaga tingkat propinsi bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan pembangunan di tingkat propinsi dan menyediakan pelayanan yang secara ekonomis kurang tepat dijalankan oleh pemerintah daerah, misalnya penelitian atau laboratorium. Kebijakan, sistem dan staf di tingkat propinsi juga perlu diubah sehingga mendukung penerapan pendekatan partisipatif. Hal lain yang mesti dilakukan adalah mengubah mekanisme pengalokasian sumber dana daerah menjadi lebih fleksibel, dan menjalin hubungan dengan lembaga tingkat propinsi lainnya, misalnya dengan LSM yang sudah berpengalaman dalam melaksanakan pendekatan partisipatif.
5. **Tingkat Nasional.** Kebijakan, regulasi dan standar yang dikeluarkan lembaga tingkat nasional harus memberi jaminan untuk mendukung pelaksanaan pendekatan ini dan menciptakan suasana kelembagaan yang kondusif. Pengkajian dan diskusi secara nasional tentang hasil penerapan model partisipatif diberbagai tempat bisa menjadi bahan informasi yang amat berguna bagi staf regional dan badan informasi nasional. Selain itu dibutuhkan lembaga-lembaga pelatihan untuk memberikan pelatihan dan menyediakan informasi bagi lembaga regional/propinsi.

5.9 Kesimpulan

Kehandalan pendekatan partisipatif dalam pengembangan dan pengelolaan kelembagaan serta pemberdayaan masyarakat menuju pembangunan berkelanjutan merupakan hal yang tak terbantahkan. Penerapan manajemen partisipatif pada organisasi-organisasi sektor publik dan swasta di beberapa negara telah menjadi hal yang lazim, dan pendekatan ini telah diterapkan dalam proses pembangunan di negara-negara berkembang pada proyek-proyek yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga mulai dari LSM kecil hingga yang dikerjakan oleh lembaga donor bilateral maupun multilateral. Kebijakan tingkat tinggi pemerintah Indonesia telah memperkenalkan pendekatan partisipatif sejak dua puluh tahun lalu, namun dampaknya kurang bergema. Tetapi sejak tahun 1998 di bawah pemerintahan Era Reformasi sekarang, nampaknya memiliki komitmen besar untuk menerapkannya secara total, sehingga hasilnya jauh lebih baik. Meskipun secara substansial telah berpengalaman dalam melaksanakan pendekatan partisipatif di Indonesia, tetapi hanya sedikit orang yang benar-benar trampil, kecuali dikalangan orang-orang LSM saja. Tantangan yang dihadapi pemerintah Indonesia saat ini adalah bagaimana merubah pola kerja lembaga yang mengatur pelaksanaan proyek pembangunan, dan bagaimana memberikan pengetahuan dan keahlian yang dibutuhkan kepada staf lembaga pemerintah secepat mungkin.

BAB 6

TEKNIK PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN

6.1 Pendahuluan

Selama masa pemerintahan orde baru, Indonesia menunjukkan pertumbuhan ekonomi dan perkembangan sosial yang menakjubkan. Namun demikian, keberhasilan ini umumnya dicapai dengan menggunakan sistem perencanaan, pelaksanaan dan keuangan pembangunan yang bersifat *top-down* dan sangat sentralistik. Pendekatan *top-down* berarti bahwa masyarakat memiliki wewenang yang sangat kecil terhadap input proses pembangunan. Padahal *input* tersebut berdampak langsung pada aktivitas keseharian, keputusan produksi dan perikehidupan, dan tingkat kesejahteraan mereka. Walhasil, mereka sangat tergantung pada petunjuk, bantuan dan subsidi pemerintah. Dalam rangka mengatasi masalah-masalah ini, digunakan pendekatan alternatif yang menempatkan masyarakat sebagai titik pusat pembangunan. Lembaga-lembaga non-pemerintah dan juga berbagai proyek pembangunan bilateral dan multilateral telah berhasil memperkenalkan prinsip-prinsip "Pemberdayaan Masyarakat" pada program-program pembangunan di Indonesia, selama bertahun-tahun.

Kebutuhan masyarakat dapat dikelompokkan ke dalam dua hal yaitu **kebutuhan dasar** (*basic needs*) dan **kebutuhan pengembangan usaha masyarakat**. Kebutuhan dasar seperti air bersih, kesehatan, pendidikan, lingkungan, keamanan, dsb. Sedangkan kebutuhan pengembangan usaha masyarakat seperti pertanian, perkebunan, perdagangan, industri dsb.

Pada masa lalu, pendekatan pembangunan didominasi oleh perencanaan yang terpusat, di mana proses perencanaan dari bawah kurang berfungsi. Masyarakat didorong untuk membentuk kelompok guna mengimplementasikan proyek yang didisain oleh pemerintah. Mereka melakukan apa yang dikatakan pemerintah: apa yang ditanam, bagaimana menanamnya, memberikan *input* yang dibutuhkan dan kerap kali membantu dalam pemasaran. Walaupun cara ini efisien dilihat dari sudut pandang sistem penyuluhan yang seragam, dan terkadang memberikan hasil yang baik, tetapi biasanya kelompok ini cepat bubar setelah proyek berakhir.

Pendekatan *top-down* tidak mengembangkan masyarakat untuk mempunyai tanggung jawab dalam mengembangkan ide-ide baru yang lebih sesuai dengan kondisi setempat dan mengakibatkan ketergantungan.

Saat ini pendekatan yang berbeda dari pendekatan yang disebutkan di atas telah dikembangkan di Indonesia dan negara-negara lainnya, di mana hasil yang lebih berkelanjutan akan dicapai jika masyarakat diberikan kepercayaan agar dapat

menentukan proses pembangunan yang dibutuhkan mereka sendiri, sementara pemerintah dan lembaga lain mempunyai peran sebatas mendukung dan memfasilitasi. Proses ini disebut "Pemberdayaan Masyarakat".

Pendekatan 'Pemberdayaan Masyarakat' ini akan mengantar masyarakat dalam berproses untuk mampu menganalisa masalah dan peluang yang ada serta mencari jalan ke luar sesuai sumberdaya yang mereka miliki. Mereka sendiri yang membuat keputusan-keputusan dan rencana-rencana, mengimplementasikan serta mengevaluasi keefektifan kegiatan yang dilakukan. Input utama adalah pengembangan sumber daya manusia --meningkatkan pengetahuan dan keterampilan-- dan mengurangi harapan akan sumberdaya dari pihak luar, baik pemerintah ataupun Lembaga Swadaya Masyarakat.

Upaya memberdayakan masyarakat, dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu:

Pertama, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Di sini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena, kalau demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, serta pembukaan akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya.

Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Masukan berupa pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar baik fisik, seperti irigasi, jalan, listrik, maupun sosial seperti sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat dijangkau oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di perdesaan, di mana terkonsentrasi penduduk yang keberdayaannya amat kurang.

Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasinya ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya.

Sungguh penting di sini adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pematapan, pembudayaan dan pengamalan demokrasi.

Ketiga, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat.

Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah.

Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*). Karena, pada dasarnya setiap apa yang dinikmati, harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat dipertukarkan dengan pihak lain). Dengan demikian, tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara sinambung.

6.2 Apa itu Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan Masyarakat adalah suatu proses dimana masyarakat -khususnya mereka yang kurang memiliki akses kepada sumber daya pembangunan- didorong untuk makin mandiri dalam mengembangkan perikehidupan mereka. Dalam proses ini, masyarakat dibantu untuk mengkaji kebutuhan, masalah dan peluang pembangunan dan perikehidupan mereka sendiri. Selain itu mereka juga menemuknenali solusi yang tepat dan mengakses sumber daya yang diperlukan, baik sumber daya eksternal maupun sumber daya milik masyarakat itu sendiri. Pada prinsipnya, masyarakat mengkaji tantangan utama pembangunan mereka dan mengajukan kegiatan-kegiatan yang dirancang untuk mengatasi masalah tersebut. Kegiatan ini kemudian menjadi basis program daerah, regional dan bahkan program nasional. Pemaparan di atas mengimplikasikan bahwa program Pemberdayaan Masyarakat ditentukan oleh masyarakat, dimana lembaga pendukung hanya memiliki peran sebagai fasilitator. Hal ini akan mengurangi ketergantungan pada sumber daya eksternal atau yang tidak berkelanjutan. Kelompok sasaran utama pendekatan ini adalah kelompok-kelompok marjinal dalam masyarakat, termasuk wanita. Namun demikian, ini tidak berarti menafikkan partisipasi pihak-pihak lain dalam kegiatan Pemberdayaan Masyarakat.

6.3 Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan Masyarakat merupakan serangkaian proses dalam upaya meningkatkan kemampuan masyarakat mencapai kesejahteraan. Proses ini, dilakukan dengan memfasilitasi masyarakat agar mampu:

- menganalisis situasi perikehidupan dan masalah-masalahnya,
- mencari pemecahan masalah berdasarkan kemampuan dan keterbatasan yang mereka miliki,
- mengembangkan usahanya dengan segala kemampuan dan sumberdaya yang dimiliki sendiri,
- mengembangkan sistem untuk mengakses sumberdaya yang diperlukan.

Pada intinya masyarakat adalah pengambil keputusan pada setiap kegiatan yang akan mereka lakukan dan menjadi bagian dalam keseluruhan proses pembangunan. Sementara fungsi pemerintah (dan lembaga lain) adalah sebatas memfasilitasi kebutuhan-kebutuhan yang tumbuh di lapangan sebagai perwujudan dari perannya sebagai abdi masyarakat. Peran ini harus diterjemahkan pada pengertian meningkatnya mutu pelayanan aparat.

Lembaga (baik pemerintah, maupun nonpemerintah) yang ingin mendukung pendekatan ini harus menggunakan pendekatan Pemberdayaan Masyarakat dalam semua bagian program mereka, supaya siap memberi reaksi terhadap kebutuhan masyarakat.

Dasar-dasar Pemberdayaan Masyarakat, termasuk:

- mengutamakan masyarakat, khususnya kaum miskin, buta huruf dan kelompok terpinggirkan,
- menciptakan hubungan kerja sama antara masyarakat dan lembaga-lembaga pengembangan,
- memobilisasi dan optimalisasi penggunaan sumber daya lokal secara keberlanjutan,
- mengurangi ketergantungan,
- membagi kekuasaan dan tanggung jawab,
- meningkatkan tingkat keberlanjutan.

6.4 Tujuan yang ingin diwujudkan

Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat bertujuan untuk meningkatkan kemandirian masyarakat dalam mengembangkan perikehidupan mereka. Secara

langsung, pendekatan ini bertujuan untuk: meningkatkan kapasitas masyarakat dalam menemukani dan memprakarsai kegiatan untuk memecahkan permasalahan yang mereka hadapi dengan menggunakan sumber daya (modal keahlian, pengetahuan, keuangan) mereka sendiri dengan cara yang berkelanjutan; meningkatkan rasa memiliki dan tanggung jawab masyarakat terhadap kesinambungan kegiatan dan program pembangunan mereka sendiri; meningkatkan kapasitas masyarakat dalam menilai sumber daya yang bisa mendukung kegiatan-kegiatan mereka; Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat akan meningkatkan kemampuan masyarakat untuk menemukani masalah dan kebutuhan mereka, mencari solusi dan merancang kegiatan yang tepat untuk mengatasi masalah dan kebutuhan ini. Pendekatan ini akan mempererat hubungan antar anggota masyarakat itu sendiri dan masyarakat lain serta lembaga-lembaga pendukung.

6.5 Manfaat yang Diharapkan dari Program Pemberdayaan Masyarakat

Program Pengembangan masyarakat biasanya dikaji dari sudut pandang ekonomi belaka. Hal ini memang penting, tetapi manfaat ekonomi hanya akan bisa berkelanjutan jika masyarakat sendiri memiliki dan mengelola kegiatan. Pendekatan pemberdayaan pada awalnya terpusat pada perubahan sosial dan organisasi yang dibutuhkan bagi masyarakat agar mampu memegang kendali. Hal ini akan mendukung:

- peningkatan kesejahteraan jangka waktu panjang yang berkelanjutan,
- peningkatan penghasilan dan perbaikan penghidupan kelompok masyarakat berpenghasilan rendah,
- peningkatan penggunaan sumber daya daerah yang tersedia secara efektif dan efisien,
- program pengembangan dan pemberian pelayanan yang lebih efektif, efisien dan terfokus,
- proses pengembangan yang lebih demokratis.

6.6 Hambatan-Hambatan pada Tingkat Kebijakan dan Lembaga Pelaksana

Di bawah ini diidentifikasi ada 10 hambatan terhadap pengembangan atau pelaksanaan kebijakan yang mendukung Pemberdayaan Masyarakat:

1. Kurangnya pemahaman atau komitmen yang sungguh-sungguh

Walaupun sebagian besar pemegang kendali, termasuk penyusun kebijakan, dapat mendukung dasar-dasar Pemberdayaan Masyarakat dan memiliki pemahaman yang umum tentang persyaratannya, namun pembuat keputusan dapat kembali ke

pendekatan top-down. Hal ini bisa terjadi karena kurang memahami bagaimana memberdayakan masyarakat, atau sudah memahami tetapi pada saat di mana terasa ada krisis dan/atau tekanan sulit dilakukan

2. Hambatan perilaku

"Pegawai Negeri" vs "Pelayan Masyarakat": Sebagian besar orang masih cenderung menganggap bahwa pegawai negeri --sesuai dengan namanya-- dipekerjakan dan digaji oleh pemerintah. Walhasil, implikasi persepsi semacam ini adalah para pegawai negeri harus lebih mengutamakan kepentingan "pemerintah" jika diperhadapkan dengan kepentingan masyarakat. Padahal justru masyarakatlah klien sejati mereka. Belum ada suatu pengakuan bahwa gaji "pegawai negeri" berasal dari pajak yang dibayar masyarakat dan hasil pengolahan sumber daya yang merupakan milik masyarakat. Terlebih lagi kesadaran bahwa fungsi pertama dan utama pegawai negeri adalah sebagai "pelayan masyarakat".

3. Hambatan Kebijakan Keuangan

Kekakuan sistem penganggaran proyek serta sistem pengawasan keuangan negara yang sangat kurang fleksibilitasnya dan lebih berfokus pada aspek administrasi dan pencapaian target fisik semata tanpa melihat proses yang terjadi. Selain itu pula, kelompok masyarakat kurang mengontrol penggunaan dana-dana pusat (DIP sektoral) dan dana perimbangan (DAU dan DAK). Mungkin tidak cukup dukungan keuangan bagi Pemberdayaan Masyarakat dari sumber-sumber daya lokal, baik disebabkan oleh rendahnya tingkat pemungutan pajak, rendahnya tingkat pengendalian 'dana hibah' dari pusat atau rendahnya tingkat komitmen pemerintah daerah untuk mengalokasikan sumberdaya pemerintah setempat bagi usaha Pemberdayaan Masyarakat. Sumberdaya masyarakat sendiri dapat digerakkan sampai ke tingkat tertentu tapi nampaknya akan membuktikan rendahnya kualitas penanganan input dan dukungan.

4. Jangka waktu yang dibutuhkan bagi perubahan di tingkat yang lebih tinggi

Ada kecenderungan dari program-program Pemberdayaan Masyarakat untuk melupakan bahwa perubahan-perubahan di tingkat lokal itu jauh lebih mudah diperkenalkan, dan bahwa resistensi (penolakan) di tingkat yang lebih tinggi akan lebih besar sampai tingkat pemahaman dan komitmen yang tulus untuk berubah dapat diperkenalkan kepada penyusun kebijakan.

5. Diversifikasi budaya, ekonomi, geografis, suku bangsa

Ada keprihatinan bahwa kebijakan yang dikembangkan untuk mendukung Pemberdayaan Masyarakat tidak akan cukup fleksibel untuk mengakomodasi kondisi geografis, tingkat ekonomi dan budaya yang berbeda-beda. Harus diperhatikan bahwa kebijakan yang memungkinkan, tetapi tidak menghalangi

proses adaptasi yang dibutuhkan untuk memastikan strategi Pemberdayaan Masyarakat yang tepat, diteruskan di tingkat lokal.

6. Struktur, Fungsi dan Perilaku Pelayanan Umum

Sistem perencanaan dan kepemimpinan pembangunan yang terpusat selama tiga puluh dua tahun, telah melahirkan tenaga pelayanan umum tingkat lapangan yang terbiasa mengikuti instruksi dari pusat. Akibatnya mereka tidak terlatih untuk mengembangkan, melaksanakan, mengevaluasi serta merubah suatu proyek di tingkat daerah. Inovasi dan pengambilan keputusan oleh staf tingkat lapangan tidak pernah dihargai; sehingga mereka mengalami kesulitan berperan sebagai fasilitator dalam kelompok masyarakat, yang kemudian mempromosikan dan mempertahankan kegiatan-kegiatan yang dihasilkan.

7. Kurangnya Data Monitoring dan Evaluasi yang bermutu

Kualitas yang kurang baik dari umpan balik dan/atau arus informasi manajemen dari tingkat yang lebih rendah ke tingkat yang lebih tinggi sering ditemui. Mungkin ada keraguan dari lembaga-lembaga lokal untuk berbagi informasi tentang kelemahan program-program Pemberdayaan Masyarakat. Secara khusus mereka merasa bahwa informasi dapat digunakan untuk mengendalikan proses, bukan memfasilitasi dan mengembangkan dukungan kebijakan yang tepat. Hal ini dapat membawa ke situasi di mana kebijakan dan peraturan yang mendukung sulit atau tidak mungkin dikembangkan karena pendekatan-pendekatan yang berhasil belum dievaluasi dan pelajaran yang dipetik tidak dikomunikasikan kepada tingkat penyusun kebijakan dan pembuat keputusan. Dibutuhkan perubahan besar pada fokus dari program Monitoring dan Evaluasi untuk memastikan diletakkannya penekanan yang lebih banyak pada dinamika Pemberdayaan Masyarakat dan lebih sedikit pada sasaran produksi.

8. Indikator yang tidak tepat

Orientasi Pemberdayaan Masyarakat selama ini selalu diukur dalam bentuk fisik, komoditas, dan diukur dari sisi input dan kualitatif, daripada nonfisik dengan ukuran keberhasilan dari dampak dan proses.

Kebanyakan program Pengembangan Masyarakat berorientasi fisik dan komoditas. Indikator keberhasilan diukur dari realisasi input berdasarkan kuantitas daripada orientasi nonfisik dengan ukuran dampak dan proses.

9. Sistem administrasi yang terlalu birokratis

Adanya berbagai peraturan hukum yang mengatur mengenai Program Pengembangan Masyarakat yang kaku yang didasarkan pada Surat Keputusan (SK), Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), Petunjuk Teknis (Juknis) juga sistem penganggaran. Hal ini menyebabkan sulitnya petugas lapang berhadapan dengan

kenyataan yang membutuhkan fleksibilitas. Akibatnya, tujuan pemberdayaan masyarakat sulit dicapai karena orientasi petugas lebih kepada mengikuti peraturan daripada menjawab kebutuhan di lapangan.

10. Kurangnya koordinasi program/proyek pada tingkat internal atau antar sektor

Program/proyek lain (pada instansi yang sama atau instansi yang berbeda) sering menggunakan pendekatan yang bertentangan dengan pendekatan Pemberdayaan Masyarakat, sehingga bisa mempengaruhi proses implementasi Pemberdayaan Masyarakat di tingkat masyarakat atau lembaga sendiri.

6.7 Langkah Implementasi Pemberdayaan Masyarakat

1. Pada Tahap Kebijakan

Pada tingkat kebijakan, pembuat keputusan dapat memulai mengimplementasikan program melalui:

- Sosialisasi konsep Pemberdayaan Masyarakat di tingkat internal;
- Meningkatkan pengertian dan pemahaman melalui kunjungan lapangan, membaca, diskusi dan pelatihan;
- Meyakinkan para pejabat senior;
- Menyediakan anggaran untuk sosialisasi, pelatihan, petunjuk dan panduan serta bahan-bahan informasi lainnya;
- Membentuk suatu tim untuk me-review kebijakan dan menyediakan dukungan kepada lembaga pelaksana;
- Menciptakan jalinan komunikasi yang baik di tingkat kebijakan, lembaga-lembaga pelaksana dan di tingkat lapangan.

2. Pada Tahap Pelaksanaan

Meskipun program Pemberdayaan Masyarakat berskala kecil masih dapat dilaksanakan dalam lingkungan kelembagaan yang kurang baik sekalipun, namun hal ini mustahil dilaksanakan jika hendak dijalankan dalam skala yang lebih luas, apabila beberapa hambatan tersebut tidak ditanggulangi. Perubahan di tingkat masyarakat hanya bisa terjadi jika ada perubahan kelembagaan.

Banyak masalah yang timbul ini lahir dari perundang-undangan dan praktek yang membutuhkan waktu lama untuk mengkaji ulang dan merubahnya. Tetapi ada sejumlah langkah praktis yang bisa dilakukan untuk mempercepat proses perubahan ini. Langkah-langkah tersebut antara lain:

Meningkatkan kesadaran dan mempromosikan kebijakan, melalui:

- Kampanye kesadaran di kalangan pembuat kebijakan dan pejabat senior;
- Pelatihan, diskusi, kunjungan lapangan dan bacaan;
- Mendorong dibentuknya kelompok- kelompok diskusi;
- Mendorong munculnya indikator keberhasilan pembangunan yang lebih bermanfaat;
- Identifikasi program-program yang cocok dengan pendekatan Pemberdayaan Masyarakat

Meningkatkan dukungan dan koordinasi dengan:

- Menyediakan bahan pelatihan dan informasi bagi staf;
- Mengidentifikasi 'pemenang' dan 'ahli' yang dapat menolong yang lain;
- Meningkatkan komunikasi;
- Meningkatkan diskusi dan koordinasi antar instansi;
- Menunjukkan bukti tentang efektivitas dan efisiensi pendekatan Pemberdayaan Masyarakat

Meningkatkan kemampuan dan dukungan di antara lembaga-lembaga pelaksana

- Kampanye kesadaran di antara staf;
- Pelatihan staf dan penyediaan bahan-bahan informasi;
- Penunjukan seorang koordinator;
- Peningkatan sistem Monev dengan menggunakan indikator-indikator yang tepat;
- Peningkatan komunikasi internal dan eksternal.

3. Pelatihan

Pelatihan adalah kegiatan penting dalam melaksanakan proses Pemberdayaan Masyarakat, dan dalam meningkatkan kebijakan dan lingkungan kelembagaan. Pengetahuan dan keterampilan yang penting dapat ditingkatkan melalui serangkaian kursus pelatihan formal yang mencakup keterampilan partisipatif untuk kegiatan lapangan, perencanaan, manajemen proyek dan manajemen kualitas. Namun tidak kurang pentingnya adalah staf diberikan pelatihan informal sebagai tindak lanjut pelatihan sebelumnya dan dukungan untuk membantu mereka menggunakan pendekatan-pendekatan baru dalam kegiatan sehari-hari. Karena itu, melatih pelatih dan peserta lain untuk memberikan pelatihan praktis adalah kegiatan awal yang penting.

4. Anggaran

Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat yang lebih berfokus pada kegiatan tingkat lapangan dan penyediaan dukungan praktis kepada masyarakat, bisa memberi kesan bahwa sebagian besar sumber daya keuangan pada proyek semacam ini diperlukan di tingkat lapangan. Namun sebagaimana telah dijelaskan di atas, salah satu prinsip utama pendekatan Pemberdayaan Masyarakat adalah masyarakat melaksanakan kegiatan pemberdayaan dengan swadaya. Selain itu, pada awal proses ini dibutuhkan investasi yang cukup besar untuk membiayai dan mendukung pelatihan staf, dan pengembangan kelembagaan untuk melengkapi lembaga pendukung dengan sikap dan keterampilan yang diperlukan. Sehingga, jika pendekatan Pemberdayaan Masyarakat berhasil diterapkan, maka sumber dana akan lebih banyak dialokasikan untuk pelatihan dan dukungan untuk staf, ketimbang untuk membiayai kegiatan masyarakat.

5. Pembentukan Tim Pemberdayaan Masyarakat.

Tim Pemberdayaan Masyarakat biasanya terdiri dari beberapa orang, sebaiknya jumlah laki-laki dan perempuan seimbang dan bersifat multidisiplin. Tim PM didukung oleh lembaga pelaksana. Peran utama Tim PM adalah mendampingi masyarakat dalam melaksanakan proses Pemberdayaan Masyarakat. Peran Tim PM pada awal proses sangat aktif tetapi akan berkurang selama proses berjalan sampai masyarakat sudah mampu melanjutkan kegiatannya secara mandiri. Pendamping pada saat itu berhenti, namun tetap ada hubungan dengan masyarakat tersebut dalam pelayanan teknis dan non-teknis sesuai kebutuhan masyarakat. Karena peran fasilitator begitu penting untuk kelancaran proses PM, sebaiknya fasilitator adalah seseorang yang:

- Menghormati dan menghargai budaya dan kearifan lokal
- Bermotivasi tinggi
- Kreatif
- Siap mendengarkan pendapat masyarakat
- Sabar

Selain itu akan sangat membantu jika ada anggota tim yang memahami bahasa lokal. Untuk kelancaran dan keberhasilan proses PM, penting adanya kerja sama yang baik dalam tim. Untuk itu perlu ada komunikasi intern yang mantap dalam saling membagi pengalaman, pembahasan masalah yang dihadapi, pemberian umpan balik dan koordinasi untuk kegiatan selanjutnya.

Untuk Tim PM serta staf lembaga pelaksana, ada program pelatihan, lokakarya dan pendampingan yang diadakan oleh lembaga. Kegiatan tersebut perlu diikuti oleh anggota Tim untuk meningkatkan kemampuannya dalam pelaksanaan PM.

6.8 Rangkuman

Proses perencanaan dan pengambilan keputusan dalam program pembangunan kerap kali dilakukan dari atas ke bawah (*top-down*). Rencana program pengembangan masyarakat biasanya dibuat di tingkat Pusat (atas) dan dilaksanakan oleh Instansi Propinsi dan Kabupaten. Masyarakat sering kali diikutkan tanpa diberikan pilihan dan kesempatan untuk memberi masukan. Dalam hal ini masyarakat ditempatkan pada posisi yang membutuhkan bantuan dari luar. Program yang dilakukan dengan pendekatan dari atas ke bawah sering tidak berhasil dan kurang memberi manfaat kepada masyarakat, sehingga mereka merasa kurang bertanggung jawab terhadap program dan keberhasilannya. Bantuan yang diberikan menciptakan ketergantungan yang pada gilirannya akan lebih menyusahakan masyarakat dari pada menolongnya.

Dari kondisi ini, pendekatan dikembangkan dengan menempatkan masyarakat sebagai pihak utama atau pusat pengembangan. Pendekatan tersebut lebih bersifat 'memberdayakan masyarakat'. Pemerintah Indonesia telah menguji-coba pendekatan ini, namun belum diterapkan secara luas. Proses Pemberdayaan Masyarakat (PM) ini bertitik tolak untuk memandirikan masyarakat agar dapat meningkatkan taraf hidupnya sendiri dengan menggunakan dan mengakses sumber daya setempat sebaik mungkin. Sasaran utama Pemberdayaan Masyarakat adalah masyarakat luas. Dalam prosesnya perlu diperhatikan bahwa perempuan harus terlibat secara aktif.

Proses pemberdayaan sangat bermanfaat untuk Dinas dan Instansi lain dalam peningkatan pelayanan yang lebih tanggap kebutuhan pelanggan. Proses PM didampingi oleh suatu tim fasilitator yang bersifat multidisiplin. *Tim Pemberdayaan Masyarakat* (Tim PM) sebaiknya terdiri dari laki-laki dan perempuan. Peran utama Tim PM adalah mendampingi masyarakat dalam melaksanakan proses Pemberdayaan Masyarakat. Peran Tim PM pada awal proses sangat aktif tetapi akan berkurang selama proses berjalan sampai masyarakat sudah mampu melanjutkan kegiatannya secara mandiri. Pemberdayaan Masyarakat dilaksanakan melalui beberapa tahapan seperti diuraikan di bawah ini. Proses ini perlu disesuaikan dengan kondisi dan dinamika yang ada di wilayah pelaksanaan.

BAB 7

STRATEGI PEMBANGUNAN KOTA

7.1 Tahapan Penyusunan Strategi

Suatu proses pembangunan membutuhkan konsep strategi yang jitu untuk dapat segera mewujudkan apa yang dikehendaki. Proses penyusunan strategi memerlukan kecermatan. Dalam penyusunan strategi pembangunan kota, terdapat beberapa tahap yang akan dilalui oleh tiap-tiap kota. Tahap-tahap tersebut berbeda, tetapi saling menguatkan satu sama lain.

Tahap 1: Di mana Kita Sekarang?

Pada tahap ini akan dilihat kekuatan, kelemahan, kesempatan, dan ancaman (Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats –SWOT) yang dimiliki suatu kota. Hal ini meliputi analisa faktor-faktor eksternal dan internal, termasuk kondisi-kondisi fisik, social, kebudayaan, historis, ekonomi, dan lingkungan, yang mempengaruhi suatu kota. Faktor-faktor unik yang membuat suatu kota berbeda dari kota-kota lain, dan bisa menjadi nilai jual potensial diidentifikasi. Tahap ini juga harus dilihat sebagai saat yang tepat untuk mengevaluasi mandat pemerintahan kota – alasan-alasan kehadirannya. Tahap ini juga merupakan kesempatan menyatukan semua unsur-unsur pemerintah kota dengan kelompok-kelompok masyarakat, untuk mencari satu tujuan bersama.

Tahap 2: Apa dan Ke mana Arah yang Kita Inginkan?

Hasil-hasil dari SWOT yang telah dilakukan pada tahap sebelumnya, akan dianalisa, dan digunakan sebagai landasan untuk membangun Visi yang diinginkan oleh berbagai macam kelompok stakeholder. Pada tahap ini penting juga dilakukan usaha-usaha untuk membuat kerangka atas pertanyaan-pertanyaan dasar seperti “Apa dan kemana arah yang kita inginkan dalam 10 atau 20 tahun ke depan?” Hasil dari tahap ini seharusnya berupa Visi umum atas kota seperti apa yang mereka inginkan dan kemana mereka ingin melangkah. Hal inilah nantinya yang akan menentukan bentuk pembangunan seperti apa yang akan dijalankan.

Tahap 3: Isu-isu Apa yang Kita Perlukan untuk Sampai ke Tujuan?

Tahap ini akan mempergunakan hasil-hasil yang pada Tahap 2 untuk mengidentifikasi isu-isu utama atau strategi yang diperlukan untuk mencapai sasaran dan pilihan-pilihan apa saja yang tersedia untuk menjembatani gap antara realitas kota saat ini dan Visi yang dicita-citakan. Isu dan strategi yang dipilih haruslah yang mempunyai nilai potensial

untuk mendekatkan kota dengan Visinya. Intinya, strategi-strategi yang diadopsi haruslah yang memaksimalkan kekuatan kota, menggunakan kesempatan-kesempatan di sekitarnya, dan meminimalkan kelemahan dan ancaman kota.

Tahap 4: Aksi-aksi yang Kita Perlukan untuk Sampai ke Tujuan?

Pada tahap ini, strategi-strategi yang dipilih perlu untuk diterjemahkan ke dalam program-program dan proyek-proyek yang diperlukan untuk mengimplementasikan strategi-strategi.

7.2 Output Penyusunan Strategi

Tahap 1: Di mana Kita Sekarang?

Produk dari tahap pertama ini adalah sebuah Profil Kota dan Isu Strategis Kota, yang dijadikan landasan untuk menentukan Visi kota

- **Profil Kota**
- **Isu Pembangunan Kota**

Tahap 2: Apa dan Ke mana Arah yang Kita Inginkan?

Produk dari tahap ini adalah suatu Visi kota yang berlandaskan hasil analisa dari SWOT tahap terdahulu, identifikasi Isu Strategis Kota dan Profil Kota.

- **Visi Kota**
- **Misi Kota**

Tahap 3: Isu-isu Apa yang Kita Perlukan untuk Sampai ke Tujuan?

Kondisi kota saat ini dengan visi-visi yang ingin dijalankan memerlukan penghubung berupa strategi-strategi.

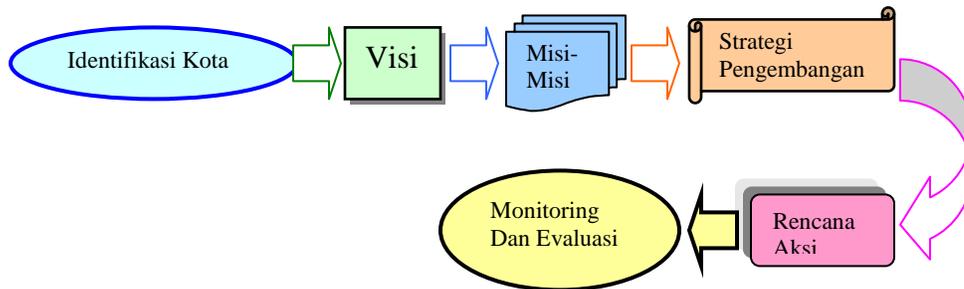
- **Strategi Kota**

Tahap 4: Aksi-Aksi yang Kita Perlukan untuk Sampai ke Tujuan?

Setelah mendapatkan hasil berupa Profil Kota dan Isu strategis, maka dilakukan serangkaian kegiatan untuk membahas rencana aksi dan indikator pemantauan?

- **Rencana Aksi**

Skema City Development Strategic



Contoh Profil Kota

Profil Kota terdiri dari bagian-bagian di bawah ini:

7.2.1 BASELINE PROFILE/Profil Dasar Kota

Profil Dasar mengindikasikan seperti apa wujud kota sebenarnya. Deskripsi ini penting untuk membuat pemahaman yang sama tentang suatu kota. Profil dasar terdiri dari 1) data-data latar belakang, 2) peta struktur kota, dan 3) potensi dan sumber-sumber kekayaan kota.

Data-data latar belakang berguna untuk memberikan pandangan dan posisi nasional suatu kota. Peta struktur kota membantu stakeholder untuk memahami kota dalam konteks spasial. Wilayah yang dijangkau oleh peta struktur kota tidak hanya sebatas wilayah kota saja, tetapi juga wilayah di sekelilingnya, karena kenyataannya secara sosial, ekonomi, administratif, kota mempunyai hubungan dengan wilayah-wilayah di sekelilingnya. Sedangkan potensi dan sumber-sumber kekayaan kota dapat diidentifikasi melalui aspek-aspek lokasi geografis, aktivitas industri, sumber daya alam dan manusia, atau transportasi dan infrastruktur lainnya.

| Basic City Profile | |
|--------------------------------|------------------|
| Total Populasi | 757.336 jiwa |
| Populasi Urban | na |
| Tingkat pertumbuhan populasi | 1,55 % per tahun |
| Populasi di bawah 15 tahun | na |
| Populasi 15-64 tahun | na |
| Populasi umur 65 tahun ke atas | na |

| | |
|---|---|
| Luas area administratif (km ²) | 192,2 km ² |
| Luas area yang ditempati penduduk (km ²) | na |
| Kepadatan penduduk di wilayah kota per km ² | Tanjung Karang Pusat: 23.243 jiwa/km ² (terpadat); Teluk Betung Barat: 2443 jiwa/km ² (terjarang) |
| Jumlah kepala keluarga | na |
| Rata-rata jumlah kepala keluarga | na |
| Estimasi produk kota (dalam juta rupiah) | na |
| Jumlah tenaga kerja (2001) | 3.589.590 |
| Estimasi jumlah pegawai sektor industri | 22.788 |
| Apa keuntungan geografis kota? | memiliki 3 wilayah strategis yaitu Jalur Lintas Trans Sumatra, Daerah Pelabuhan Panjang, dan Pangkalan AL Teluk Ratai |
| Berapa jarak kota dengan pasar potensial? | na |
| Di mana pelabuhan udara atau laut terdekat? | Pelabuhan Bakauheni |
| Sumber daya manusia seperti apa yang tersedia di kota? | na |
| Apakah kota mempunyai lingkungan ekonomi khusus atau kawasan industri tertentu? | ya. industri kimia argo, hasil hutan, logam, mesin, dan elektronika |

7.2.2 LIVABILITY/Daya Hidup

Livability berhubungan dengan banyak faktor dalam lingkungan hidup atau kualitas hidup warga kota. Hal ini bisa diobservasi melalui dimensi lingkungan hidup yang bermacam-macam seperti 1) pelayanan urban dasar, 2) lingkungan hidup yang sehat, 3) lingkungan hidup yang aman, 4) kemiskinan, 5) perumahan, 6) kebudayaan.

Tanggungjawab utama pemerintah kota adalah untuk menyediakan kebutuhan dasar warganya, termasuk air, listrik, pendidikan, kesejahteraan sosial dan mobilitas. Semua kebutuhan ini harus disediakan bagi seluruh warga demi memenuhi standar kebutuhan minimum.

| Livability | |
|---|---------|
| L1 % KK dengan akses terhadap pipa air | 30% |
| L2 % KK dengan akses terhadap listrik | na |
| L3 % KK dengan akses terhadap solid waste collection | na |
| L4 jumlah siswa SD dan SMP | 148.546 |
| L5 jumlah tempat tidur rumah sakit per populasi | na |
| L6 jumlah dokter/pekerja RS per populasi | 684 |
| L7 panjang jalan/rasio wilayah per jiwa (m/m ²) | na |
| L8 kepadatan populasi (jiwa/km ²) | na |
| L9 % KK dengan akses ke pembuangan limbah | 88% |
| L10 % penanganan sampah basah | na |
| L11 jumlah rumah yang hancur oleh banjir dekade lalu | na |
| L12 % area wilayah banjir | na |
| L13 jumlah kriminalitas per populasi (2001) | 2741 |
| L14 jumlah kecelakaan mobil per populasi | na |
| L15 jumlah kebakaran per populasi | na |
| L16 jumlah KK miskin (2002) | 63.173 |
| L17 harga rumah per rasio pendapatan | na |
| L18 % pemukiman kumuh | na |
| L19 luas lantai per orang (m ² /orang) | na |
| L20 luas halaman per orang | na |
| L21 jumlah fasilitas kebudayaan dan situs bersejarah | na |
| L22 manajemen sampah padat | na |

7.2.3 COMPETITIVENESS/Daya Kompetisi

Daya kompetisi suatu kota adalah suatu kriteria dimana kita dapat memahami kondisi produktivitas urban dan struktur ekonomi kota jika dibandingkan dengan kota-kota dan negara-negara lain. Dengan kata lain, daya kompetisi adalah kriteria indikasi seberapa menarik kota bagi investor dalam lingkungan ekonomi global ini. Tingkat kompetisi dapat dianalisa melalui beberapa hal seperti 1) struktur produktivitas ekonomi, 2) sumber daya manusia yang berbeda-beda, 3) aksesibilitas ke teknologi tinggi, 4) aksesibilitas pasar, dan 5) lingkungan bisnis.

| Competitiveness | |
|--|---|
| C1 produk kota dan pegawai sektor industri | karet, kayu, lada, jagung, makanan, kopi, cengkeh, rempah-rempah, batu bara, besi, emas, marmer, koprak, gaplek |
| C2 % produk lokal dalam ekonomi nasional | na |
| C3 jumlah dan besar investasi asing langsung di kota | na |
| C4 % populasi dengan pendidikan tinggi | na |
| C5 jumlah lembaga penelitian, sekolah kejuruan, dan universitas | 3 pendidikan tinggi negeri, 14 pendidikan tinggi swasta |
| C6 KK dengan koneksi telepon | 58.875 |
| C7 jumlah koneksi internet | na |
| C8 jarak dengan jalan tol, rel kereta api, airport, dan pelabuhan | na |
| C9 jumlah rata-rata hari yang diperlukan untuk mengeluarkan/memperbarui ijin usaha | na |
| C10 pajak/insentif lain untuk investor | na |
| C11 ketersediaan berbagai fasilitas | |
| rumah sakit/fasilitas kesehatan | 4 RS, 18 rumah bersalin, 55 puskesmas pembantu |
| fasilitas hiburan | na |
| fasilitas transportasi | angkutan kota, kereta api, kapal laut, pesawat |
| C12 hubungan buruh dan kepegawaian | na |
| C13 ketersediaan pelayanan bisnis (gudang, | na |

| | |
|--|----|
| suplai industri, dll) | |
| C14 konstruksi baru selama 3 tahun terakhir | na |
| C15 ketersediaan lahan disposabel untuk pertanian dan industri/komersial | na |
| C16 alokasi sumber daya kota untuk pendidikan kesehatan | na |

7.2.4 GOVERNANCE/Pemerintahan

Pemerintahan kota adalah kapasitas pemerintah kota dalam manajemen dan administrasi kota. Tata pemerintahan yang baik menyangkut keikutsertaan dan representasi semua kelompok dalam masyarakat urban, begitu juga dengan akuntabilitas, integritas, dan transparansi aksi pemerintah kota, untuk mendefinisikan dan mencapai tujuan. Pemerintah kota dapat dianalisa melalui beberapa aspek: 1) struktur dan efektivitas pelayanan masyarakat, 2) otonomi pemerintah kota, 3) koordinasi antar pemerintah, dan 4) transparansi pemerintah kota.

| | |
|--|-----|
| Governance | |
| G1 jumlah pelayanan publik atau swasta yang bertanggungjawab atas pelayanan masyarakat | na |
| G2 % gaji dalam pengeluaran pemerintah kota | na |
| G3 % staf pemr.kota dengan kualifikasi personal | na |
| G4 % pendapatan lokal/pendapatan total | na |
| G5 pemilihan walikota/dewan perwakilan | na |
| G6 % transfer dari pemerintah propinsi/pusat ke pemerintah kota | na |
| G7 jumlah LSM atau organisasi/komunitas yang bekerjasama dengan pemerintah | 250 |
| G8 kerangka institusional untuk partisipasi publik | na |
| G9 investasi modal dalam infrastruktur kota | na |
| G10 ketersediaan institusi finansial dalam kota | na |

7.2.5 BANKABILITY

Bankability merupakan kriteria untuk memahami kapasitas keuangan dan manajemen fiskal suatu kota. Bankabilitas kota dapat dianalisa melalui beberapa hal yaitu 1) efektivitas dan kesehatan manajemen finansial, 2) relasi keuangan antar pemerintah, dan 3) tingkat kepercayaan untuk mendapatkan kredit (creditworthiness).

| Bankability | |
|--|----|
| B1 % pendapatan pemerintah kota | na |
| B2 pendapatan pajak pemr.lokal per jiwa | na |
| B3 % gaji staf pemerintah kota per total pengeluaran | na |
| B4 % pengeluaran investasinper total pengeluaran pemerintah kota | na |
| B5 % transfer dan peminjaman antar pemerintah per total pendapatan | na |
| B6 jumlah simpanan bank komersial ke kota | na |
| B7 % simpanan per pengeluaran | na |

Contoh Isu Pembangunan Kota

Isu Pembangunan Kota mungkin akan berbeda antara satu kota dengan kota yang lain. Isu-isu aktual yang sedang dihadapi oleh kota setidaknya meliputi isu penanggulangan kemiskinan perkotaan, pemulihan ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat. Pada bagian ini dapat ditelusuri contoh Isu-isu Pembangunan Kota yang telah berhasil diidentifikasi dan dirumuskan, yaitu:

1. Isu Kemiskinan Kota, yang terdiri dari:

- Pemukiman Kumuh
- Kualitas Lingkungan Pemukiman

2. Isu Pemulihan Ekonomi Kota, yang terdiri dari:

- Kapasitas Keuangan Pemerintah Kota
- Kemitraan Swasta dan Pemerintah
- Perdagangan Antar Pulau/Ekspor-Import
- Pengembangan Dana Bergulir

- Pengembangan UKM
3. Isu Kesejahteraan Masyarakat, yang terdiri dari:
- Pemenuhan Pelayanan Umum
 - Penyediaan Lapangan Kerja dan Penciptaan Tenaga Kerja
 - Kepuasan Masyarakat
4. Isu Manajemen Kota, yang terdiri dari:
- Penyelenggaraan Pelayanan Umum
 - Penyelenggaraan Pembangunan Kota Berbasis Masyarakat dan Keswadayaan
 - Penyelenggaraan Pemerintahan
 - Supremasi Hukum
5. Isu Energi Sosial di Masyarakat, yang terdiri dari:
- Lembaga Kemasyarakatan dan Peran Serta Masyarakat
 - Pemerhati Kepentingan Pembangunan Kota
 - Representasi Kelompok Kepentingan
 - Moralitas
6. Isu Keamanan dan Ketertiban Kota, yang terdiri dari:
- Pedagang Kaki Lima
 - Anak Jalanan dan Gelandangan
 - Kriminalitas
 - Narkoba
 - Prostitusi
 - Premanisme di Angkot
 - Ketertiban Terminal
7. Isu Lingkungan dan Tata Ruang
- Pengerukan Bukit
 - Drainase
 - Sanitasi Wilayah Pantai

7.3 Visi dan Misi Kota

Suatu kota tentu harus mempunyai satu rencana ke depan, arah yang jelas, yang bisa memberi gambaran kemana seluruh kehidupan masyarakat kota akan dibawa. Untuk mewujudkan apa yang diinginkan kedepannya dan bagaimana cara mewujudkannya dibutuhkan apa yang disebut visi dan misi kota. Tentunya visi tersebut harus gambaran

kondisi yang diinginkan oleh seluruh masyarakat, bukan arah dan kondisi yang hanya dipahami dan diciptakan oleh pemerintah. Visi Kota harus menjadi milik bersama antara pemerintah dan masyarakat.

Contoh Visi Kota: "Bandar Lampung Kota Berbudaya, Nyaman dan Berkelanjutan"

Berbudaya: suatu kondisi dan sikap yang menjunjung tinggi nilai agama, moral/etika, hukum, dan budaya yang didukung oleh imtaq dan iptek.

Nyaman: suatu kondisi dimana masyarakat merasa aman, tertib dan sejahtera.

Berkelanjutan: suatu kondisi yang menjamin kontinuitas pengelolaan sumber daya manusia dan sumber daya alam secara bertanggung jawab.

Misi Kota

Supaya Visi Kota dapat diukur dan dilaksanakan secara berkesinambungan, maka perlu dipikirkan keterkaitan visi dengan berbagai langkah perencanaan kota yang lain.

Langkah-langkah kritis yang perlu dilakukan sehubungan dengan hal tersebut di atas adalah a) perumusan misi, dan b) penetapan program jangka panjang. Agar rumusan misi mencerminkan upaya untuk mewujudkan visi, maka perlu ada upaya untuk menjabarkan rumusan visi secara nyata dalam berbagai kondisi yang diperkirakan akan menandai atau mengindikasikan terwujudnya visi tersebut. Semakin rinci dan jelas gambaran visi, akan semakin terarah pula rumusan-rumusan misi kota dalam mewujudkan visi.

Contoh Misi Kota Bandar Lampung

1. Mengembangkan kondisi kehidupan beragama dan bermasyarakat yang rukun
2. Menyelenggarakan pemerintahan yang bersih, berwibawa, bertanggungjawab dan partisipatif
3. Menegakkan supremasi hukum yang berkeadilan
4. Melestarikan dan mengembangkan kebudayaan dan peradaban yang bernilai tinggi
5. Menyelenggarakan pendidikan yang berkualitas dan terjangkau
6. Menciptakan kondisi keamanan dan ketertiban dalam suasana kehidupan kota yang tertib dan dinamis
7. Meningkatkan pembangunan perekonomian
8. Meningkatkan ketersediaan kebutuhan masyarakat
9. Meningkatkan prasarana dan sarana perkotaan yang berkualitas
10. Mengelola sumber daya alam secara bertanggungjawab dan berkelanjutan

7.4 Strategi Kota

Jika Visi Kota berusaha menangkap apa yang diinginkan oleh kota dalam jangka waktu tertentu, maka Strategi kota berisi langkah-langkah yang akan dijalankan suatu kota untuk mencapai cita-cita tersebut. Pada fase ini, kota-kota memformulasikan Strategi

Kota berdasarkan isu-isu pembangunan kota, juga peta potensi kota yang telah terlebih dulu dirumuskan kota dalam fase-fase terdahulu.

Contoh Strategi Kota Bandar Lampung

- Mengembangkan Kondisi Kehidupan Beragama dan Bermasyarakat Yang Rukun
- Menyelenggarakan pemerintahan yang bersih, berwibawa, bertanggungjawab dan partisipatif
- Menegakkan supremasi hukum yang berkeadilan
- Melestarikan dan mengembangkan kebudayaan dan peradaban yang bernilai tinggi
- Menyelenggarakan pendidikan yang berkualitas dan terjangkau
- Menciptakan keamanan dan ketertiban kota
- Meningkatkan pembangunan ekonomi
- Meningkatkan ketersediaan kebutuhan masyarakat
- Meningkatkan prasarana dan sarana perkotaan yang berkualitas sesuai dengan tata ruang
- Mengembangkan kehidupan sosial politik yang dinamis dan demokratis
- Mengelola sumber daya alam secara bertanggungjawab dan berkelanjutan

Mengembangkan Kondisi Kehidupan Beragama dan Bermasyarakat yang Rukun SASARAN

1.1 Meningkatnya Pemahaman Keagamaan

Indikator

- a. Berkembangnya organisasi keagamaan
- b. Meningkatnya kegiatan perayaan hari besar keagamaan
- c. Meningkatnya jumlah TPA (Taman Pendidikan Al-Quran)
- d. Meningkatnya bantuan rehabilitasi tempat ibadah dan perpustakaan di tempat ibadah
- e. Meningkatnya mutu pelayanan ibadah haji
- f. Meningkatnya jumlah anak yang mampu membaca Al-Quran
- g. Meningkatnya kualitas pendidikan keagamaan

1.2 Meningkatnya kerukunan hidup bermasyarakat

Indikator

- a. Meningkatnya jumlah kegiatan bersama di tingkat warga
- b. Menurunnya konflik antar warga

KEBIJAKAN

1.1.1 Optimalisasi fungsi rumah ibadah

1.1.2 Meningkatkan kinerja pendidikan keagamaan

- 1.1.3 Meningkatkan kualitas pemahaman keagamaan
- 1.1.4 Meningkatkan mutu pelayanan haji
- 1.2.1 Mengembangkan kerukunan hidup bermasyarakat

PROGRAM

- 1.1.1.1 Pembangunan dan peningkatan rumah dan sarana ibadah
- 1.1.1.2 Pembinaan pengelolaan rumah ibadah
- 1.1.1.3 Pengembangan fasilitas dan perpustakaan di rumah ibadah
- 1.1.2.1 Meningkatkan sarana dan prasarana pendidikan keagamaan
- 1.1.2.2 Mengembangkan sumber daya manusia pendidikan keagamaan
- 1.1.2.3 Mengembangkan manajemen sekolah keagamaan
- 1.1.2.4 Meningkatkan bantuan kehidupan keagamaan
- 1.1.3.1 Pemasarakatan membaca dan mengkaji Al-Quran
- 1.1.3.2 Mengembangkan festival dan kegiatan hari-hari besar keagamaan
- 1.1.3.3 Mengembangkan kajian keagamaan
- 1.1.3.4 Membangun kerjasama intern dan antar umat beragama
- 1.1.4.1 Pelayanan informasi haji
- 1.1.4.2 Pelayanan keberangkatan dan pemulangan haji
- 1.2.1.1 Pembinaan umat dan lembaga keagamaan
- 1.2.1.2 Membangun kerjasama intern dan antar umat beragama
- 1.2.1.3 Mendorong aktivitas gotong royong di tingkat warga
- 1.2.1.4 Pembinaan paguyuban kesukuan/etnis

Menyelenggarakan Pemerintahan yang Bersih, Berwibawa, Jujur, Bertanggungjawab dan Partisipatif

SASARAN

2.1 Meningkatnya pelaksanaan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik

Indikator

Partisipasi

- a. Meningkatnya peran dan fungsi lembaga informasi dan komunikasi
- b. Meningkatnya jumlah Perda yang mengatur partisipasi masyarakat
- c. Meningkatnya ketersediaan dan keakuratan informasi
- d. Meningkatnya partisipasi publik
- e. Meningkatnya jumlah public hearing, public meeting, talkshow, dalam membahas persoalan kota
- f. Meningkatnya peran dan fungsi forum perkotaan

Penegakkan Hukum

- a. Pelanggaran masyarakat berkurang

- b. Meningkatnya kemampuan dan peran serta fungsi PPNS

Transparansi

- a. Adanya publikasi kebijakan, kegiatan pemerintahan, anggaran dan hasil evaluasi
- b. Meningkatnya jumlah masyarakat yang mengetahui program-program pemerintah

Responsif (Daya Tanggap)

- a. Berkurangnya keluhan masyarakat
- b. Tumbuhnya kesadaran masyarakat
- c. Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah
- d. Tersedianya standar pelayanan minimal

Kesetaraan

- a. Berkurangnya kasus diskriminasi

Wawasan ke depan

- a. Adanya Renstra yang di-perda-kan
- b. Meningkatnya konsistensi antara perencanaan dan penganggaran

Efektif dan Efisien

- a. Terlaksananya anggaran berbasis kinerja
- b. Berkurangnya penyimpangan pembelanjaan

Profesionalisme

- a. Tersedianya sistem rekrutmen dan promosi
- b. Mendapat ISO Pelayanan
- c. Meningkatnya jumlah pegawai yang mengikuti pendidikan dan pelatihan
- d. Tersedianya sistem reward dan punishment
- e. Meningkatnya disiplin PNS
- f. Meningkatnya PAD

Akuntabilitas (Pertanggunggugatan)

- a. Berkurangnya kasus-kasus KKN
- b. Evaluasi hasil-hasil kinerja (LAKIP)

Pengawasan

- a. Tersedianya mekanisme akses publik dalam penilaian kinerja instansi/pejabat
- b. Publikasi hasil pengawasan

KEBIJAKAN

- 2.1.1 Meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan
- 2.1.2 Meningkatkan pembangunan yang partisipatif, aspiratif dan transparan
- 2.1.3 Peningkatan kemampuan keuangan daerah
- 2.1.4 Meningkatkan kualitas pelayanan publik

2.1.5 Mewujudkan aparatur pemerintah yang bersih dan bebas KKN

PROGRAM

2.1.1.1 Rekrutmen pegawai dan promosi pejabat daerah secara transparan

2.1.1.2 Peningkatan kualitas sumber daya PNS

2.1.1.3 Pemberian akses kepada publik dalam penilaian kinerja pejabat dan instansi pemerintah

2.1.1.4 Peningkatan daya dukung sarana dan prasarana

2.1.1.5 Peningkatan manajemen dan kelembagaan

2.1.1.6 Peningkatan kesejahteraan pegawai

2.1.1.7 Peningkatan kedisiplinan dan kinerja aparatur pemerintah

2.1.2.1 Pelibatan masyarakat dalam pembangunan

2.1.2.2 Publikasi kegiatan pembangunan

2.1.3.1 Peningkatan Pendapatan Asli Daerah

2.1.3.2 Pelaksanaan anggaran berbasis kinerja

2.1.3.3 Pengembangan kemitraan pemerintah-swasta

2.1.3.4 Efisiensi pengeluaran daerah

2.1.3.5 Peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Daerah

2.1.4.1 Peningkatan pelayanan informasi dan komunikasi

2.1.4.2 Peningkatan pelayanan administrasi dan perizinan

2.1.4.3 Pengukuran tingkat kepuasan masyarakat

2.1.4.4 Pelaksanaan Perda Partisipasi masyarakat secara konsisten

2.1.4.5 Pembuatan dan penerapan standar pelayanan minimum

2.1.5.1 Peningkatan sistem pengawasan melekat

2.1.5.2 Meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengawasan aparatur pemerintah

Menegakkan Supremasi Hukum yang Berkeadilan

SASARAN

3.2 Berkembangnya gerakan sadar hukum dan hak asasi manusia

Indikator

- a. Meningkatnya fungsi kelompok-kelompok sadar hukum di masyarakat
- b. Jumlah pelayanan dan bantuan hukum kepada masyarakat
- c. Berlakunya nilai norma di masyarakat

3.3 Efektifnya pelaksanaan produk hukum daerah

Indikator

- a. Berkurangnya pelanggaran masyarakat terhadap produk hukum daerah
- b. Berkurangnya komplain terhadap produk hukum daerah

KEBIJAKAN

3.2.1 Peningkatan partisipasi serta kesadaran hukum dan HAM

3.3.1 Penegakan produk hukum daerah secara tegas dan adil

PROGRAM

3.2.1.1 Sosialisasi produk hukum

3.2.1.2 Pelibatan masyarakat dalam penyusunan produk hukum dan penegakan hukum

3.2.1.3 Peningkatan pelayanan hukum kepada masyarakat

3.3.1.1 Penyusunan produk hukum daerah baru

3.3.1.2 Penegakan produk hukum daerah

3.3.1.3 Evaluasi produk hukum daerah

Melestarikan serta Mengembangkan Kebudayaan dan Peradaban yang Bernilai Tinggi

SASARAN

4.1 Mengembangkan budaya daerah

Indikator

- a. Tersedianya informasi budaya daerah
- b. Jumlah kegiatan adat istiadat/tradisi
- c. Terinvestarisirnya aset budaya yang perlu dilestarikan
- d. Banyaknya fasilitasi pengembangan sanggar seni tradisional
- e. Jumlah penyelenggaraan event budaya tingkat kota
- f. Jumlah penyelenggaraan event budaya tingkat nasional
- g. Jumlah penyelenggaraan event budaya tingkat internasional

KEBIJAKAN

4.1.1 Pengembangan kegiatan kebudayaan

4.1.2 Pelestarian aset budaya yang khas dan unik

4.1.3 Pengembangan pusat informasi budaya

4.1.4 Peningkatan peran serta Bandar Lampung sebagai tuan rumah kegiatan kebudayaan

PROGRAM

4.1.1.1 Sosialisasi budaya daerah

4.1.1.2 Fasilitasi dan pengembangan kegiatan adat istiadat/tradisi

4.1.1.3 Promosi kebudayaan daerah

4.1.1.4 Memfasilitasi kegiatan sanggar seni budaya

4.1.2.1 Memelihara dan memfungsikan aset budaya daerah secara optimal

4.1.2.2 Mengembangkan sanggar seni tradisional

4.1.3.1 Pembentukan dewan kebudayaan kota

4.1.3.2 Penyediaan prasarana dan fasilitas sebagai wadah aktivitas kebudayaan dan kesenian

4.1.3.3 Penyediaan informasi kebudayaan

4.1.4.1 Penyelenggaraan kegiatan kebudayaan dan kesenian tingkat lokal, nasional, dan internasional

4.1.4.2 Mengembangkan pusat kebudayaan

4.1.4.3 Kampanye sadar wisata

Menyelenggarakan Pendidikan yang Berkualitas dan Terjangkau

SASARAN

A. Meningkatnya kualitas pendidikan dan mutu lulusan

Indikator

- a. Berkurangnya kasus-kasus kenakalan anak sekolah
- b. Jumlah lulusan yang memiliki keahlian untuk bekerja/berwirausaha
- c. Disempurnakannya muatan lokal dan keahlian (ketrampilan) khusus pada kurikulum

B. Terlaksananya otonomi pendidikan berbasis sekolah

Indikator

- a. Meningkatnya peran komite sekolah di setiap sekolah
- b. Meningkatnya peran dewan pendidikan kota
- c. Meningkatnya penyelenggaraan manajemen berbasis sekolah

C. Meningkatnya prasarana dan sarana pendidikan

Indikator

- a. Jumlah sekolah
- b. Rasio jumlah lokal dengan murid per tingkat pendidikan
- c. Rasio murid dengan guru per tingkat pendidikan
- d. Angka partisipasi kasar dan angka partisipasi murni

D. Berkembangnya pendidikan luar sekolah

Indikator

- a. Berkurangnya jumlah anak putus sekolah
- b. Jumlah lembaga kursus dan lembaga pendidikan

E. Meningkatnya profesionalisme dan kesejahteraan guru

Indikator

- a. Meningkatnya kesejahteraan guru
- b. Banyaknya guru yang memperoleh penghargaan
- c. Meningkatnya kualitas guru
- d. Adanya program keselamatan dan kesehatan kerja

- e. Perlindungan hari tua
- f. Optimalisasi dana-dana pendidikan

KEBIJAKAN

- 5.1.1 Peningkatan kualitas pendidikan
- 5.1.2 Mensukseskan WAJAR 9 tahun
- 5.2.1 Pengembangan partisipasi masyarakat dalam pendidikan
- 5.2.2 Peningkatan kualitas pengelola sekolah
- 5.3.1 Meningkatnya prasarana dan sarana pendidikan
- 5.4.1 Peningkatan jumlah lembaga pendidikan luar sekolah berkualitas
- 5.5.1 Peningkatan kesejahteraan guru

PROGRAM

- 5.1.1.1 Penyempurnaan kurikulum lokal dan keahlian khusus
- 5.1.1.2 Peningkatan kualitas guru
- 5.1.1.3 Bantuan biaya pendidikan bagi siswa berprestasi dan tidak mampu
- 5.1.1.4 Pengembangan muatan lokal dalam kurikulum sekolah
- 5.1.1.5 Meningkatkan kegiatan belajar mengajar
- 5.1.1.6 Pembinaan Siswa
- 5.1.2.1 Bantuan beasiswa murid tidak mampu
- 5.1.2.2 Sosialisasi wajib belajar
- 5.2.1.1 Perbaikan manajemen sekolah
- 5.2.1.2 Optimalisasi peran dan dewan komite sekolah
- 5.2.2.1 Diklat pengelola sekolah
- 5.3.1.1 Pembangunan dan perbaikan sarana dan sarana pendidikan
- 5.4.1.1 Pengembangan pendidikan luar sekolah
- 5.4.1.2 Peningkatan kualitas pendidikan luar sekolah
- 5.5.1.1 Keselamatan dan kesehatan kerja
- 5.5.1.2 Perlindungan hari tua
- 5.5.1.3 Pemberian penghargaan
- 5.5.1.4 Peningkatan pendapatan guru
- 5.5.1.5 Peningkatan profesionalisme guru

Menciptakan Keamanan dan Ketertiban Kota

SASARAN

6.1 Menurunnya tingkat kriminalitas

Indikator

- a. Menurunnya tingkat kejahatan dan kriminalitas
- b. Adanya sistem keamanan swakarsa

- c. Jumlah dan aktivitas pos kamling

6.2 Meningkatnya ketertiban masyarakat

Indikator

- a. Menurunnya pelanggaran dan kecelakaan lalu lintas
- b. Tertatanya pedagang kaki lima
- c. Tertatanya perparkiran
- d. Menurunnya kemacetan lalu lintas
- e. Berkurangnya jumlah terminal bayangan
- f. Berkurangnya masalah sosial

KEBIJAKAN

6.1.1 Pengembangan ketahanan masyarakat

6.2.1 Penataan sistem transportasi

6.2.2 Pengendalian pasar

6.2.3 Pengendalian masalah sosial

PROGRAM

6.1.1.1 Pembinaan Siskamling

6.1.1.2 Penyediaan sarana dan prasarana pelaksanaan tugas keamanan

6.1.1.3 Koordinasi kemanan

6.2.1.1 Penataan moda transportasi

6.2.1.2 Optimalisasi peran dan fungsi dewan lalulintas

6.2.1.3 Penertiban terminal

6.2.1.4 Penertiban perparkiran

6.2.1.5 Pembangunan fly over pada perlintasan kereta api

6.2.2.1 Penataan pasar

6.2.2.2 Penataan pedagang kaki lima

6.2.2.3 Peningkatan hunian toko/ruko pasar

6.2.3.1 Pemberantasan miras dan naza

6.2.3.2 Pembinaan dan penanggulangan PSK

6.2.3.3 Pengendalian dan pembinaan anak jalanan

6.2.3.4 Pengawasan tempat hiburan dan pemberantasan perjudian

Meningkatkan Pembangunan Perekonomian

SASARAN

7.1 Meningkatnya kesempatan kerja

Indikator

- a. Lapangan pekerjaan yang tersedia
- b. Jumlah penganggur dan penyerapan tenaga kerja

- c. Persentase jumlah pencari kerja dan lapangan pekerjaan
- d. Meningkatnya produktivitas tenaga kerja

7.2 Berkembangnya UKM

Indikator

- a. Meningkatnya jumlah UKM
- b. Meningkatnya jumlah tenaga kerja yang terserap di UKM
- c. Meningkatnya jumlah investasi di UKM
- d. Meningkatnya jumlah produksi
- e. Meningkatnya jumlah kredit UKM yang terserap

7.3 Meningkatnya pertumbuhan ekonomi

Indikator

- a. Terbentuknya kemitraan usaha besar dan kecil
- b. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi per tahun
- c. Meningkatnya perkembangan PDRB kota
- d. Meningkatnya perkembangan ekspor
- e. Meningkatnya jumlah investasi di kota
- f. Tersedianya informasi pasar
- g. Berkembangnya kawasan strategis

7.4 Berkurangnya penduduk miskin

Indikator

- a. Menurunnya jumlah keluarga miskin
- b. Meningkatnya pendapatan keluarga miskin

KEBIJAKAN

7.1.1 Memperluas kesempatan kerja

7.2.1 Pemberdayaan UKM

7.3.1 Mengembangkan perekonomian daerah

7.3.2 Pengembangan kepariwisataan

7.3.3 Pengembangan kawasan strategis

7.4.1 Pemberdayaan penduduk miskin

PROGRAM

7.1.1.1 Pelaksanaan sistem padat karya

7.1.1.2 Peningkatan keterampilan tenaga kerja

7.1.1.3 Pemberian kemudahan investasi

7.1.1.4 Penyusunan dan pengembangan sistem informasi ketenagakerjaan

7.2.1.1 Pembinaan manajemen dan kelembagaan

7.2.1.2 Pemberian akses pasar

7.2.1.3 Pembinaan produksi dan teknologi

- 7.2.1.4 Pemberian akses modal
- 7.2.1.5 Penyaluran dana-dana bantuan yang bersifat bergulir melalui mekanisme perbankan
- 7.3.1.1 Penataan sistem perijinan
- 7.3.1.2 Pengembangan iklim usaha yang sehat dan kondusif
- 7.3.1.3 Pengembangan sarana dan prasarana ekonomi
- 7.3.1.4 Pengembangan pola kemitraan
- 7.3.1.5 Penyediaan sistem informasi pasar
- 7.3.2.1 Promosi pariwisata
- 7.3.2.2 Pengembangan objek wisata
- 7.3.2.3 Pengembangan paket wisata
- 7.3.3.1 Pengembangan kawasan pantai (water front city)
- 7.3.3.2 Peremajaan kawasan pusat perdagangan di Tanjung Karang
- 7.3.3.3 Pengembangan kawasan strategis Sukarame kedamaian
- 7.3.3.4 Pengembangan kawasan Langkapura
- 7.4.1.1 Identifikasi dan pemetaan keluarga miskin kota
- 7.4.1.2 Pemberdayaan nelayan
- 7.4.1.3 Pemberdayaan buruh
- 7.4.1.4 Pemberdayaan sektor informal
- 7.4.1.5 Pemberdayaan petani

Meningkatkan Ketersediaan Kebutuhan Masyarakat SASARAN

8.1 Terkendalinya harga-harga kebutuhan pokok

Indikator

- a. Rendahnya tingkat inflasi
- b. Meningkatnya ketersediaan bahan-bahan pokok

8.2 Meningkatnya derajat kesehatan masyarakat

Indikator

- a. Rasio tenaga medis dengan jumlah penduduk
- b. Angka kelahiran dan kematian
- c. Angka kematian bayi
- d. Angka kematian ibu
- e. Tingkat harapan hidup rata-rata
- f. Meningkatnya sarana dan prasarana kesehatan
- g. Menurunnya wabah penyakit menular
- h. Meningkatnya sanitasi lingkungan

KEBIJAKAN

8.1.1 Mengendalikan harga pasar

8.2.1 Peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat

PROGRAM

8.1.1.1 Fasilitasi dan penyediaan

8.1.1.2 Pengawasan distribusi dan harga barang kebutuhan pokok

8.2.1.1 Peningkatan sarana dan prasarana kesehatan

8.2.1.2 Gerakan Hidup Sehat

8.2.1.3 Pelayanan kesehatan ibu dan anak

8.2.1.4 Pemberantasan penyakit menular

8.2.1.5 Pembinaan lembaga pelayanan kesehatan

Meningkatkan Prasarana dan Sarana Perkotaan yang Berkualitas Sesuai dengan Tata Ruang

SASARAN

9.1 Terpenuhinya prasarana dan sarana perkotaan bagi masyarakat

Indikator

- a. Tingkat cakupan layanan air bersih
- b. Meningkatnya prasarana dasar perkotaan (air bersih, jalan, drainase, persampahan, air limbah)
- c. Tersedianya taman kota dan ruang terbuka hijau
- d. Menurunnya kawasan kumuh perkotaan/berkurangnya wilayah banjir
- e. Tersedianya hydrant di tempat-tempat umum

9.2 Tertatanya dan terkendalinya ruang

Indikator

- a. Meningkatnya jumlah bangunan yang memiliki IMB
- b. Tersedianya RTRW dan RDTRK
- c. Berkurangnya pelanggaran di GSB, GSS, Damija, Dawasja
- d. Penerapan sanksi yang tegas

KEBIJAKAN

9.1.1 Penyediaan prasarana dan sarana perkotaan secara terpadu

9.2.1 Pemetaan dan pengendalian ruang sesuai peruntukkan

PROGRAM

9.1.1.1 Pengembangan pelayanan air bersih

9.1.1.2 Pengembangan sistem pelayanan air limbah terpadu

9.1.1.3 Pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana permukiman

9.1.1.4 Pengembangan sistem pelayanan drainase terpadu

- 9.1.1.5 Pengembangan sarana dan prasarana dasar perkotaan
- 9.1.1.6 Pengembangan pelayanan kebersihan
- 9.1.1.7 Penyediaan ruang terbuka hijau
- 9.1.1.8 Penyediaan dan pengembangan sarana dan prasarana olahraga
- 9.2.1.1 Penataan bangunan
- 9.2.1.2 Penanganan ruang kota
- 9.2.1.3 Penataan pertanahan
- 9.2.1.4 Penyusunan tata ruang partisipatif

Mengembangkan Kehidupan Sosial Politik yang Dinamis dan Demokratis

SASARAN

10.1 Berkembangnya kehidupan masyarakat yang demokratis

Indikator

- a. Turunnya jumlah keluhan warga terhadap pemerintahan
- b. Jumlah forum dialog di tingkat warga
- c. Meningkatnya partisipasi warga dalam kehidupan sosial politik
- d. Meningkatnya peran pemuda dan perempuan

KEBIJAKAN

- 10.1.1 Penguatan lembaga sosial kemasyarakatan
- 10.1.2 Pembinaan pemuda dan perempuan
- 10.1.3 Penguatan lembaga politik
- 10.1.4 Peningkatan kedewasaan politik masyarakat

PROGRAM

- 10.1.1.1 Pemberdayaan TPPK/TKPK
- 10.1.1.2 Pembentukan dan Pemberdayaan BPK
- 10.1.1.3 Pengembangan organisasi kemasyarakatan
- 10.1.2.1 Pemberdayaan pemuda
- 10.1.2.2 Penguatan peranan perempuan
- 10.1.3.1 Meningkatkan kinerja DPRD
- 10.1.3.2 Memfasilitasi pemilu yang jujur dan adil
- 10.1.4.1 Optimalisasi peran dan fungsi forum-forum warga
- 10.1.4.2 Memfasilitasi pendidikan politik warga

Mengelola Sumber Daya Alam Secara Bertanggung Jawab dan Berkelanjutan

SASARAN

11.1 Konservasi sumber daya alam

Indikator

- a. Terpeliharanya daerah tangkapan air
- b. Tingkat pencemaran tanah, air, dan udara
- c. Kualitas dan kuantitas keanekaragaman hayati
- d. Terpeliharanya ekosistem laut
- e. Kesesuaian peruntukan lereng, bukit dan gunung

11.2 Terkendalinya kerusakan lingkungan

- a. Limbah rumah tangga, kota dan industri
- b. Jumlah sampah organik dan anorganik yang dimanfaatkan
- c. Luas pesisir pantai yang rusak per total luas pesisir pantai
- d. Volume limbah di pesisir pantai
- e. Luas kerusakan lereng, bukit dan gunung
- f. Pendangkalan dan penyempitan sungai pada DAS

KEBIJAKAN

11.1.1 Pengawasan dan pengendalian daerah konservasi

11.2.1 Mengendalikan kerusakan dan pencemaran lingkungan

PROGRAM

11.1.1.1 Pembinaan dan pengelolaan lingkungan hidup

11.1.1.2 Pengembalian fungsi daerah konservasi

11.1.1.3 Amdal dan Audit Lingkungan

11.1.1.4 Penghijauan dan bukit

11.1.1.5 Pelibatan masyarakat dalam pengelolaan daerah konservasi

11.2.1.1 Pengendalian ekosistem laut

11.2.1.2 Perlindungan dan pelestarian daerah penyangga (bukit, lereng dan hutan kota

11.2.1.3 Sosialisasi amdal

11.2.1.1 Penegakan hukum lingkungan

11.2.1.2 Pengembangan daur ulang sampah

11.2.1.3 Pengendalian pencemaran lingkungan

11.2.1.4 Pemulihan kerusakan lingkungan perairan dan laut

11.2.1.5 Pemulihan kerusakan bukit dan lereng

11.2.1.6 Kampanye sadar lingkungan

11.2.1.7 Program laut bersih dan kali bersih

7.5 Contoh Visi-Misi Kota

Berikut ini contoh visi-misi kota yang diambil secara acak untuk bisa dijadikan bahan referensi dalam menyusun visi-misi kota saudara :

1. **Blitar :**

Visi : Pada tahun 2010 Kota Blitar menjadi Kota Industri, Perdagangan Barang dan Jasa Unggulan didukung Nilai-nilai Semangat PETA yang Tertib, Rapi serta Layanan Prima Pemerintahan Berdasarkan Prinsip-prinsip Tata Pemerintahan yang Baik dengan Dilandasi Ketakwaan pada Tuhan Yang Maha Esa.

Misi :

- a. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dalam rangka mengurangi tingkat kemiskinan
- b. Mewujudkan suatu tatanan masyarakat yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dengan berperilaku dan bertuturkata taat kepada perintah agama yang diyakininya
- c. Mewujudkan pelayanan prima pemerintahan berdasarkan sepuluh prinsip tata pemerintahan yang baik
- d. Mengembangkan sektor industri kecil dan menengah unggulan di Kota Blitar
- e. Mengembangkan sektor perdagangan barang unggulan di Kota Blitar
- f. Mengembangkan sektor jasa unggulan di Kota Blitar
- g. Meningkatkan kualitas ketertiban, keamanan dan ketentraman masyarakat yang didukung oleh peningkatan efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah melalui cara-cara yang lebih mengedepankan prinsip-prinsip persuasi di dalam penyelesaian masalah

2. **Bontang :**

Visi : "Terwujudnya Kota Bontang Menjadi Kota Industri yang Handal Berskala Regional Tahun 2010"

Misi :

- a. Mewujudkan kota yang sejahtera dengan mengoptimalkan pemanfaatan potensi ekonomi lokal yang bertumpu pada pengembangan sektor industri dan jasa
- b. Membangun sistem pengelolaan kota yang mampu mendorong penciptaan iklim investasi
- c. Menciptakan stabilitas keamanan dan ketertiban kota
- d. Menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang berpegang teguh pada prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (Good Governance)
- e. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia
- f. Mewujudkan tatanan kota yang layak huni dengan meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat menjaga kelestarian lingkungan

3. **Palembang :**

Visi : "Palembang Kota Istimewa, Mandiri, Demokratis dan Sejahtera 2010"

Misi :

- a. Mewujudkan karakteristik sebagai kota sungai dengan tertatanya 3 sungai pada 2010 (*water front city*)
- b. Mewujudkan kondisi sebagai kota industri dan perdagangan berskala internasional
- c. Melestarikan asset sejarah dan budaya daerah
- d. Mewujudkan penyelenggaraan otonomi daerah secara nyata dan bertanggung jawab
- e. Mewujudkan kemandirian dalam bidang ekonomi kota
- f. Mewujudkan peran serta swasta dan masyarakat menuju persaingan global
- g. Mewujudkan suasana kondusif, demokratis
- h. Mewujudkan pemerintahan dengan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik
- i. Mewujudkan peningkatan pendapatan 110.384 penduduk miskin pada tahun 2010
- j. Mewujudkan peningkatan kualitas pendidikan
- k. Mewujudkan peningkatan kualitas kesehatan
- l. Mewujudkan stabilitas keamanan dan ketertiban
- m. Mewujudkan peningkatan kualitas 74 wilayah pemukiman kumuh

BAB 8

MEMBANGUN PEREKONOMIAN YANG PRODUKTIF

8.1 Pendahuluan

Tujuan bernegara suatu bangsa adalah untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakatnya. Untuk mencapai kemakmuran itu satu-satunya cara adalah dengan mewujudkan tingkat produktivitas yang tinggi yang meningkat terus di seluruh bidang ekonomi. Perekonomian yang produktif dapat membayar upah yang tinggi kepada pekerjanya, sebaliknya perekonomian yang tidak produktif hanya dapat memberikan upah yang rendah. Perekonomian yang produktif menghasilkan keuntungan yang tinggi pada modal yang diinvestasikan dalam aktivitas bisnisnya, sedangkan ekonomi yang tidak produktif hanya memberikan keuntungan yang rendah. Produktivitas menentukan kemakmuran dan daya saing. Pemikiran bahwa upah yang rendah akan membuat suatu negara lebih kompetitif adalah tidak benar. Upah rendah berarti bahwa perusahaan itu tidak kompetitif dan tidak dapat mendukung standar hidup yang tinggi. Demikian pula dengan nilai tukar. Negara tidak akan menjadi lebih kompetitif jika mata uang negara turun nilainya. Mata uang negara yang turun nilainya, berarti negara itu tidak kompetitif dan bahwa kualitas barang dan jasanya tidak dapat mendukung nilai mata uangnya. Satu-satunya definisi daya saing, dan satu-satunya cara untuk membangun kemakmuran dalam suatu perekonomian adalah meningkatkan produktivitas.

Dalam ekonomi global yang modern, produktivitas lebih dari fungsi efisiensi dalam memproduksi barang-barang yang sama. Ia juga bertalian dengan nilai produk yang dihasilkan negara. Ketika suatu perekonomian menjadi lebih maju, ia harus menemukan jalan untuk menaikkan nilai produknya, dengan nilai yang bersedia dibayar pembeli.

Para pembeli akan membayar lebih hanya jika suatu produk lebih berkualitas, mempunyai ciri yang lebih baik, ditawarkan bersama dengan jasa yang lebih lengkap, atau membawa suatu merek yang lebih terkenal. Pertumbuhan produktivitas ditentukan oleh fungsi peningkatan nilai dan efisiensi produksi yang terjadi.

Mencapai nilai lebih tinggi tidak mengharuskan suatu negara untuk hanya menghasilkan semikonduktor atau komputer. Suatu negara dapat produktif dan makmur dalam hampir semua bidang. Yang penting adalah bagaimana negara itu bersaing, bukan dalam industri apa ia bersaing. Suatu negara dapat menjadi makmur dalam pariwisata jika negara itu dapat menaikkan rata-rata belanja per wisatawan dari misalnya US\$100 sehari menjadi US\$300 sehari dengan menawarkan hal-hal yang lebih baik: hotel lebih baik, jasa lebih baik, atraksi lebih baik, atau keramahan yang lebih mengesankan.

Sepatu terkesan seperti sebuah produk murah, sama sekali tidak tampak sebagai produk unggulan bagi suatu negara makmur. Tetapi orang Italia menjadi kaya karena membuat

sepatu. Mereka membuat sepatu dengan cara yang sangat khusus --dengan bentuk yang bergaya, disain yang indah, merek yang terkenal, dan distribusi yang luas. Maka perusahaan Italia dapat menjual sepatu seharga US\$150 sepasang dan memberikan upah dan laba yang tinggi. Sedangkan banyak negara lain, termasuk Indonesia, membuat sepatu dengan meniru dan tanpa banyak kandungan keterampilan dan kecanggihan, sehingga hanya mendapat upah rendah bagi pekerjanya.

Untuk membangun suatu perekonomian yang makmur, pemikiran bahwa industri tradisional adalah tertinggal dan bahwa negara harus pindah ke industri *hi-tech* harus ditanggalkan. Sebaliknya, fokus harus pada basis kemakmuran yang sebenarnya yang menjadi daya produksi ekonomi. Jika suatu negara dapat mendorong produktivitas melalui peningkatan keterampilan dan teknologi, maka kemakmuran akan meningkat. Pada sisi lain, jika ada halangan dalam meningkatkan produktivitas, maka ekonomi negara itu akan stagnan atau mundur.

Pemerintah mempunyai peran penting dalam membangun ekonomi yang produktif. Tetapi swasta mempunyai peran yang fundamental juga. Salah satu hal yang harus terjadi di setiap perekonomian adalah penyeimbangan dan pemikiran kembali tentang peran pemerintah dan swasta. Saat ini masyarakat cenderung dipandu oleh pemerintah. Di masa datang, pemerintah, swasta, dan masyarakat harus berjalan bersama secara sejajar.

Negara berkembang perlu mencapai kemakmuran yang lebih tinggi untuk mengejar ketertinggalannya dari negara-negara maju. Negara-negara berkembang akan terus meniru produk yang dihasilkan atau menggunakan upah yang lebih rendah untuk menyaingi produk negara itu. Negara-negara sedang berkembang lain juga dapat terus memperbaiki infrastrukturnya, dan mendidik masyarakatnya agar mempunyai keterampilan yang semakin baik. Negara-negara lebih maju dapat melakukan tidak hanya meniru, tidak hanya memangkas biaya-biaya dan tidak hanya merestrukturisasi perekonomiannya, mereka juga terus mengembangkan kapasitas inovatif secara besar-besaran. Tantangan yang dihadapi negara itu oleh sebab itu sangatlah besar.

Satu-satunya cara untuk menang dalam kompetisi adalah dengan menghasilkan produk dan jasa yang negara-negara lain tidak dapat menghasilkannya. Pertumbuhan kemakmuran tergantung pada kapasitas untuk menginovasi, untuk menghasilkan nilai produk yang lebih tinggi dan semakin tinggi, yang negara lain tidak dapat menghasilkan atau akan menghasilkan setelah beberapa tahun kemudian. Untuk mendukung struktur upah yang meningkat terus maka negara harus seperti target yang bergerak, menerapkan tingkat teknologi untuk mengembangkan proses produksi dan produk uniknya secara lebih baik dan terus lebih baik. Ini adalah fondasi dari ekonomi global modern. Tidak ada kekecualian. Jika suatu negara gagal untuk mengembangkan kapasitas untuk lebih produktif, ia dengan cepat takluk kepada tekanan kekuatan pasar.

Bagaimana cara suatu negara membangun perekonomian yang produktif? Langkah yang pertama adalah dengan mewujudkan suatu lingkungan ekonomi makro dan politik yang stabil, serta hukum yang mantap dan adil. Indonesia masih harus melewati banyak ujian dalam proses ini. Indonesia sedang memantapkan kebijakan ekonomi makronya agar lebih handal, stabil dalam hal inflasi, tingkat bunga, keuangan negara, dsb. Lepas dari krisis ekonomi yang masih melanda, Indonesia pernah menjadi salah satu cerita sukses ekonomi makro dalam dekade 90an. Ini dapat diwujudkan kembali.

Namun, memiliki kebijakan ekonomi makro yang baik saja tidaklah cukup. Kebijakan ekonomi makro tidak menciptakan kekayaan. Ia membuat lebih mudah atau lebih mungkin bagi perusahaan untuk mewujudkan kekayaan, tetapi kemakmuran tidak akan meningkat kecuali jika dasar ekonomi mikronya kuat dan semakin mantap.

8.2 Fondasi Ekonomi Mikro

Pertama dan yang paling penting adalah, suatu perekonomian yang maju berakar dalam kapasitas perusahaan lokalnya. Ekonomi suatu negara tidak dapat menjadi produktif kecuali jika perusahaan besar maupun kecil yang beroperasi di negara itu adalah produktif. Ini berlaku tidak hanya pada perusahaan pengekspor tetapi kepada seluruh perusahaan. Perusahaan yang tidak efisien akan mengganggu industri lain yang tergantung padanya. Inti dari setiap kemakmuran ekonomi adalah efisiensi dan kecanggihan operasi perusahaan yang ada.

Fokus pada perusahaan saja tidaklah cukup, sebab kapasitas mereka untuk bergerak ke strategi yang lebih produktif adalah juga fungsi dari lingkungan bisnis ekonomi mikro di mana mereka bersaing. Lingkungan ekonomi makro seperti tingkat bunga, tingkat inflasi, dll. adalah penting dalam menentukan secara keseluruhan kapasitas bersaing perusahaan. Tetapi apa yang juga penting adalah lingkungan dekat yang mempengaruhi perusahaan bersaing setiap hari: antara lain infrastruktur yang mereka gunakan dan kualitas tenaga kerja yang mereka dapat rekrut. Perusahaan yang memiliki teknik manajerial yang canggih untuk bersaing juga mengalami keterbatasan, kecuali jika mereka mempunyai lingkungan lokal yang kondusif untuk melakukan itu. Maka suatu pertanyaan penting adalah bagaimana meningkatkan lingkungan bisnis ekonomi mikro di setiap daerah.

Setiap negara harus meneliti dasar ekonomi mikro dari daya saing perusahaan secara lebih rinci. Ada dua tantangan fundamental di mana perusahaan harus memusatkan perhatian. Pertama, adalah efektivitas operasional. Ada banyak pengetahuan, teknologi dan praktek terbaik yang tersedia tentang bagaimana cara bersaing. Pada dasarnya, urutan pertama bagi perusahaan manapun adalah untuk mencapai efektivitas operasional, untuk mencapai praktek terbaik. Melakukan hal itu memungkinkan suatu perusahaan untuk menjadi pemenang.

Langkah berikutnya ke arah produktivitas lebih tinggi memerlukan upaya lebih dari sekedar mengadopsi praktek terbaik dari tempat lain. Perusahaan harus mampu untuk menciptakan praktek terbaik mereka sendiri dan mengembangkan posisi strategisnya yang unik.

Dalam hal lingkungan bisnis ekonomi mikro, ada empat dimensi yang penting. *Pertama* adalah input yang diperlukan perusahaan, seperti sumber daya manusia, infrastruktur fisik, infrastruktur ilmu pengetahuan dan teknologi, modal, informasi komersial, hukum dan peraturan administratif. Ini adalah input yang penting sekali yang setiap perusahaan harus menghadapi setiap hari untuk menciptakan nilai. Agar suatu perekonomian menjadi lebih produktif, maka kualitas, kecanggihan, dan pada akhirnya, spesialisasi dari input ini harus meningkat. Negara harus meningkatkan rata-rata kualitas sumber daya manusianya, kualitas basis ilmiahnya, dan seterusnya.

Kedua adalah iklim kompetisi. Suatu perekonomian agar produktif membutuhkan iklim dan insentif yang dapat menstimulasi investasi yang agresif. Pada awalnya investasi itu akan berkaitan dengan "asset keras"; namun untuk mencapai status ekonomi yang lebih maju, harus ada iklim di mana perusahaan akan menanam modal dalam "asset lunak" seperti pelatihan, teknologi R&D, merek, dan jaringan pemasaran internasional.

Berhubungan erat dengan ini, suatu ekonomi produktif adalah di mana ada kompetisi internal. Suatu perusahaan tidak dapat mungkin mampu bersaing di luar negeri kecuali jika ia berhasil untuk bersaing di dalam negeri. Karena kesuksesan tergantung pada inovasi, maka tekanan kompetisi lokal adalah fundamental dalam membuat kemajuan. Dalam mencapai keberhasilan, kompetisi internal adalah yang paling penting, di mana berbagai perusahaan mempunyai keinginan sangat kuat untuk menjadi yang terbaik.

Ketiga, perekonomian yang berkembang memerlukan konsumen yang penuntut. Setiap perekonomian harus menciptakan suatu lingkungan di mana baik konsumen rumah tangga maupun konsumen bisnis mengharapkan yang terbaik. Kekritisan konsumen akan memberi pemahaman bagi perusahaan lokal mengenai kebutuhan pasar yang terspesialisasi, yang akan menjadi basis dari keberhasilan di tingkat nasional dan internasional. Untuk menjadi suatu negara maju diperlukan inovasi dalam wujud produk unik, ciri unik, atau jasa unik. Adalah sangat sulit untuk menjadi unik jika melakukan hal itu sangat tergantung pada pemahaman kebutuhan konsumen asing, di mana pesaing asing jauh lebih menguasainya. Inovasi sering bersumber secara langsung dari kondisi-kondisi lokal, di mana perusahaan daerah mempunyai kemampuan unik untuk memahaminya.

Keempat adalah klaster. Klaster membangun suatu kawasan ekonomi inovatif dan produktif. Suatu klaster lebih dari sekedar industri tunggal yang membuat sebuah produk unggulan. Klaster yang sukses melibatkan berbagai industri terkait, pemasok dan institusi yang semua berlokasi di kawasan yang sama. Contohnya adalah klaster angkutan barang Norwegia.

Norwegia adalah suatu negara kecil, namun ia menyumbang 10% dari semua nilai kegiatan transportasi kapal dunia. Ia dapat bersaing di samping upah tinggi pekerjanya. Mengapa bangsa Norwegia mampu menjadi sangat inovatif dan produktif? Sebab ia mempunyai lebih dari hanya pengusaha kapal. Berbagai industri terkait dan para pemasok juga ada, demikian juga institusi yang sangat terspesialisasi. Jika suatu perusahaan mengasuransikan kapal di manapun di dunia, maka kesempatan menemukan penanggung asuransi yang paling maju ada di Norwegia.

Jika negara lain mempunyai banyak pengacara, maka Norwegia mempunyai banyak pengacara dalam bidang pengangkutan, mereka adalah sebagian dari yang terbaik di dunia dan yang paling ahli dalam menstrukturkan transaksi. Lembaga keuangan dan perbankan Norwegia juga menyediakan spesialisasi pembiayaan yang tidak hanya kepada pengusaha kapal Norwegia tetapi juga ke pengusaha kapal di seluruh dunia. Universitas Norwegia mempunyai kemampuan R&D bahari yang substansial. Secara keseluruhan, ada kemampuan dan pengetahuan yang unik dari Norwegia dalam bidang angkutan laut yang datang dari efek rantai-reaksi dari mengkombinasikan perusahaan, industri, dan institusi dalam bidang yang sama di tempat yang sama.

Anggur California adalah contoh klaster lain. California mempunyai sekitar 440 kilang anggur dan sekitar 3.000 petani anggur yang mandiri yang memproduksi anggur untuk kilang-kilang tersebut. Ia juga mempunyai sejumlah institusi yang besar yang mendukung pertanian anggur dan pengolahan anggur menjadi minuman yang berkualitas. Universitas California di Davis adalah salah satu dari pusat riset dan teknologi anggur ternama di dunia. Selain itu ada asosiasi bisnis yang mengumpulkan data tentang industri anggur di seluruh dunia. Majalah bisnis, laporan berkala, dan surat kabar yang terspesialisasi pada anggur terbit di California dan membangun citra dan reputasinya di seluruh dunia. Perusahaan hubungan masyarakat berspesialisasi pada mempromosikan anggur, tidak komoditas lain.

Mengapa klaster penting? Klaster memang kurang penting untuk negara berkembang yang menggunakan upah rendah untuk menjual produk tiruan atau yang merakit komponen-komponen barang yang dibuat di negara lain. Namun jika bercita-cita menjadi negara maju, suatu negara harus dengan unik berinovasi dan produktif. Klaster adalah penting sebab ia merupakan cara yang paling produktif untuk mengorganisir kegiatan ekonomi untuk mencapai sasaran itu.

Klaster yang ada di suatu negara perlu dikenali. Misalnya jika ada dokter hewan, pabrik pupuk, konsultan lahan, pembuat pagar, pembuat kereta kuda, ada sarana pelatihan bagi joki, dll. maka itu semua merupakan kapasitas untuk membuat aktivitas terspesialisasi berkaitan dengan kuda. Spesialisasi memberi negara kemampuan untuk mengekspor, tidak dengan harga yang lebih murah, tetapi dengan berinovasi.

8.3 Peran Pemerintah

Apa yang perlu dilakukan pemerintah dalam hal ini? Peran pemerintah telah berubah dalam beberapa tahun terakhir. Pandangan bahwa Pemerintah tidak mempunyai peran dalam ekonomi kecuali dalam mewujudkan stabilitas yang mantap, kebijakan ekonomi makro dan membiarkan semuanya berlangsung tanpa campur tangan mencerminkan suatu pandangan tentang kompetisi yang terlalu sederhana dalam ekonomi modern. Adalah benar bahwa salah satu peran pemerintah yang paling dasar adalah untuk mewujudkan suatu lingkungan politik dan ekonomi makro yang dapat diramalkan dan stabil, dan pemerintah harus waspada dalam pelaksanaannya setiap saat. Tetapi, pemerintah juga mempunyai peran tambahan yang lebih positif dalam ekonomi.

Salah satunya adalah dalam meningkatkan kualitas input: sumber daya manusia, infrastruktur fisik, infrastruktur ilmiah dan sebagainya. Itu adalah peran pemerintah di mana pun, tak peduli semakmur apa negara itu. Pemerintah juga harus tetap terlibat dalam meyakinkan bahwa ketentuan-ketentuan kompetisi dalam masyarakat akan menstimulasi investasi, meningkatkan mutu, dan melakukan inovasi. Hal itu bertalian dengan kebijakan seperti peraturan anti-monopoli, standarisasi, dan dengan keseluruhan sistem peraturan dan insentif yang ada dalam setiap ekonomi, yang semuanya mengatur bagaimana perusahaan harus bersaing dengan *fair*.

Pemerintah mempunyai sedikitnya dua peran lain yang semakin penting bagi masa depan suatu negara. Yang pertama adalah untuk memudahkan perkembangan kluster. Semakin besar suatu negara berkeinginan mencapai ekonomi maju dengan upah tinggi, semakin wajiblah pemerintahnya melakukan langkah-langkah untuk mendukung peningkatan dan spesialisasi input secara terus menerus.

Peran pemerintah yang kedua adalah untuk memfasilitasi perubahan. Negara-negara yang sukses selalu mengorganisir mekanisme formal untuk menggerakkan proses peningkatan mutu ekonomi. Proses-proses ini berlangsung bagaimanapun bentuk politik yang ada, dan ia menjembatani bisnis dan pemerintah.

Perbedaan antara kebijakan ekonomi dan kebijakan sosial tidak lagi dapat dibenarkan. Ketika kebijakan ekonomi semakin dipersempit ruang lingkungannya, maka kebijakan ekonomi dan kebijakan sosial semakin berbeda. Jika tujuan negara adalah produktivitas dan peran yang fundamental dari sumber daya manusia penting dalam meningkatkan produktivitas itu, maka agenda sosial dan agenda ekonomi mutlak dilakukan secara serasi.

Suatu negara tidak bisa lagi berpikir tentang pendidikan sebagai bagian dari agenda sosial, tetapi harus pula memikirkannya sebagai bagian dari agenda ekonomi. Hal yang sama berlaku bagi lingkungan alami. Untuk mempunyai suatu ekonomi yang produktif, suatu negara memerlukan masyarakat terdidik yang mempunyai kesempatan yang sama, yang fisiknya sehat, dan yang merasa aman. Semua itu adalah fundamental dalam

produktivitas dan dalam menciptakan produk dan jasa yang bernilai lebih tinggi dan semakin tinggi.

8.4 Keperluan akan Strategi Ekonomi

Apa yang harus dilakukan di masa depan? Pada sisi perusahaan, adalah membuat perusahaan melakukan inovasi secara terus menerus. Belum banyak perusahaan Indonesia yang melaksanakan R&D, dan hanya sedikit yang sudah menghasilkan inovasi. Indonesia perlu membuat transisi dari efektivitas operasional ke arah penentuan posisi yang lebih strategis, yang akan memerlukan kapasitas lebih besar untuk membuat investasi lunak dalam R&D dan pelatihan.

Indonesia perlu melepaskan diri dari sindrom negara kecil, yaitu pandangan bahwa perusahaan lokal adalah perusahaan kecil, dan bahwa Indonesia adalah negara berkembang yang berada di urutan terbelakang. Inti ekonomi suatu negara adalah perusahaan-perusahaan yang dimiliki warga negara. Suatu negara bukanlah terlalu kecil, ia hanya perlu membuat transisi ke arah orientasi strategis.

Perusahaan-perusahaan akan bersaing dalam bidang-bidang tertentu. Perusahaan-perusahaan ini tidak mungkin menjadi pemain pasar secara massal. Ada perusahaan yang sudah berhasil sebagai penghasil komoditas tertentu, ini perlu dikembangkan ke depan dan ke belakang. Negara perlu mengembangkan pemahaman ini secara lebih luas di sektor swasta.

Indonesia perlu untuk memulai menginvestasi besar-besaran dalam asset yang akan memberi perusahaan Indonesia potensi untuk bergerak ke tingkat yang berikutnya. Prioritas pertama adalah sumber daya manusia. Menciptakan struktur dan sistem yang dapat secara substansial meningkatkan kualitas dan kecanggihan sumber daya manusia adalah agenda penting bangsa Indonesia.

Membangun sistem sumber daya manusia yang unggul memerlukan waktu lama. Sekolah-sekolah harus ditingkatkan sehingga menghasilkan lulusan yang terampil. Pelatihan harus diselenggarakan kembali sedemikian sehingga ada lebih banyak insinyur dan lebih sedikit pengacara atau sarjana sosial. Indonesia perlu berfokus pada membuat investasi dalam kapasitas, asset, dan institusi yang akan diperlukan untuk meng*upgrade* ekonominya.

Ilmu pengetahuan dan teknologi adalah juga suatu prioritas fundamental, mengingat pentingnya inovasi. Kemajuan besar harus dibuat dalam merestrukturisasi institusi pendidikan untuk membuatnya lebih efisien, lebih dibutuhkan, dan lebih produktif. R&D yang dilakukan lembaga pendidikan dan penelitian pemerintah harus terjalin baik dengan sektor swasta.

Indonesia perlu melakukan investasi yang lebih besar dalam riset universitas. Pendidikan tinggi adalah suatu mekanisme yang kuat untuk menyebarkan teknologi. Ia adalah institusi yang terbuka, mahasiswa berpotensi menuangkan gagasan ke dalam ekonomi riil, dan mereka mempercepat pembentukan perusahaan baru.

Universitas tidak saja menjadi pencetak ilmu teknologi, tetapi juga pencetak perusahaan baru. Ini terjadi di negara-negara di seluruh dunia. Indonesia mempunyai kapasitas, tetapi perlu menciptakan struktur kelembagaan dan menginvestasikan sumber daya di belakang kekuatan utamanya, bidang di mana manusia-manusia Indonesia mempunyai pengetahuan yang unik.

Modal saham adalah suatu masalah utama. Indonesia telah berupaya membuat sistem perbankannya efisien dan diatur dengan lebih baik. Namun masih ada ruang bagi perbankan untuk mengkhususkan dan mengembangkan keahlian di sektor tertentu yang mempunyai kekuatan lokal. Ketiadaan saham swasta dan modal ventura, biaya yang mahal untuk perijinan akan membuat pertumbuhan perusahaan baru cukup sulit. Ini harus diatasi.

Negara perlu memikirkan kembali keseluruhan isu investasi. Konsep "netralitas" harus dicermati. Setiap negara harus memberi pertimbangan yang serius untuk mengatasi masalah kesulitan investasi perusahaan yang mempunyai manfaat sosial. Dua hal yang penting adalah R&D dan pelatihan.

Suatu pemerintah tidak harus memberi hibah atau membiayai proyek riset perusahaan. Ini adalah jalan yang salah untuk melakukan itu, yang harus berfokus pada menyediakan insentif untuk semua perusahaan tanpa pilih kasih. Namun jika suatu perusahaan ingin menggandakan anggaran R&Dnya, maka kredit pajak untuk bagian dari peningkatan biaya itu adalah suatu insentif yang menarik.

Jika suatu perusahaan ingin melakukan pelatihan, maka pemerintah (juga pemerintah daerah) perlu membantunya sebab ia membangun aset negara yang akan memungkinkannya untuk bergerak ke tingkat produktivitas yang lebih tinggi. Karena eksternalitas perusahaan swasta tidak akan membuat pilihan yang secara sosial diperlukan dalam aset sosial ini. Kita perlu menentukan kebutuhan basis aset yang diperlukan masyarakat, dan menjamin bahwa peraturan dan insentif ditetapkan untuk itu.

Indonesia juga memerlukan adanya kompetisi dan persaingan internal. Kompetisi harus diperkenalkan ke dalam semua bidang. Indonesia harus memberikan insentif dan tekanan lebih bagi perusahaan-perusahaan untuk menginovasi, untuk membangun merek, untuk mencoba berbagai hal baru, serta untuk menciptakan banyak pilihan untuk masyarakat.

Negara perlu memberi perhatian pada kondisi-kondisi permintaan. Konsumen Indonesia masih bukan konsumen yang penuntut. Ada berbagai alasan untuk ini, tetapi suatu rencana diperlukan untuk meningkatkan kualitas permintaan. Konsumen Indonesia perlu informasi tentang barang dan jasa yang dibelinya dengan lebih lengkap lagi dan hak-hak

konsumen yang lebih besar harus diperoleh. Misalnya, konsumen harus boleh mengembalikan produk yang buruk kualitasnya dan memperoleh kembali uang mereka.

Indonesia membutuhkan standar tinggi untuk kualitas, efisiensi energi, dan dampak lingkungan. Jika Indonesia dapat membuat sendiri konsumen yang diperlukan satu sama lain, maka menjual kepada dunia akan menjadi lebih gampang. Tetapi jika masyarakat konsumen menerima yang tidak terbaik, bagaimana masyarakat mengharapkan konsumen asing untuk menyukai barang-barang buatan lokal?

Indonesia perlu memberi perhatian penuh pada produksi baru, jasa baru, dan teknologi baru dan membuatnya gampang untuk berada di sini lebih dahulu. Nokia adalah pemimpin dunia dalam HP. Sejak awal, pemerintah Scandinavia memutuskan untuk memulai mengadakan percobaan dengan teknologi HP ini. Pemerintah membuka pasar bagi sektor swasta. Pasar awal itu memberi Nokia di negara Finlandia dan Ericsson di Swedia motivasi dan kapasitas untuk pesaing awal yang sukses. Sebaliknya, Amerika Serikat lebih lambat dalam membuka pasar HP, dan perusahaannya tertinggal dari negara lain.

Pengadaan barang oleh pemerintah harus menstimulasi inovasi. Pemerintah harus menjadi pembeli yang penuntut dan menetapkan standar tinggi. Pemerintah perlu lebih memperhatikan kualitas, bukan hanya harga.

Akhirnya, setiap negara perlu menyiapkan agenda memajukan klaster. Ada kecenderungan untuk menyamakan klaster dengan jaringan dan ada upaya-upaya untuk membangun jaringan di antara perusahaan. Tetapi klaster jauh lebih penting daripada jaringan. Klaster adalah asset basis terspesialisasi yang dibangun secara bertahap-tahap, sedangkan jaringan lebih cepat dibuat namun juga tidak cukup.

Klaster mencakup institusi dan kemampuan yang memerlukan investasi untuk membangunnya. Beberapa klaster memerlukan investasi negara: Universitas California di Davis tidak menjadi pusat riset anggur terkemuka secara kebetulan; Pemerintah menanam modal dalam membangun kapasitas teknologi, dan industri juga mendukung itu. Asset kompetitif perlu untuk dibangun oleh sektor swasta melalui asosiasi industri dan bentuk lain dari investasi kolektif.

Negara perlu secara penuh memanfaatkan pendekatan klaster untuk mendorong industri ke tingkat yang berikutnya. Di banyak industri ada banyak asosiasi industri kecil yang sedang mencari perannya dalam industri. Mereka perlu bertemu satu sama lain, perlu bekerja sama, perlu berada di bawah organisasi yang solid untuk memikirkan strategi bersama untuk membangun asset, kemampuan dan keterampilan. Ini adalah agenda yang berikutnya itu.

Universitas menyediakan kerangka kerja untuk bergerak pada tingkat berikutnya ini. Jika dapat memahami kekuatan yang ada, maka ini akan membantu mengidentifikasi kemampuan universitas seperti apa yang diperlukan, kebijakan ilmu pengetahuan dan

teknologi yang diperlukan, dan seterusnya. Proses pengembangan kluster ini memberikan suatu kerangka kerja yang lebih dari sekedar mengurangi biaya dalam upaya menciptakan asset yang perlu untuk menjadi sungguh-sungguh inovatif.

Pada beberapa tahun yang akan datang setiap negara harus mempunyai kebijakan kluster agresif yang mantap. Melakukan hal itu tidak akan memerlukan banyak investasi, tetapi ia memerlukan pemerintah untuk memainkan peran penggabung, peran partisipasi, dan peran mendengarkan. Jika industri harus bergerak ke tingkat yang berikutnya, maka pemerintah harus berpartisipasi dalam proses-proses untuk belajar apa kendalanya dan apa kebutuhannya.

8.5 Visi untuk Memotivasi

Setiap negara perlu mengidentifikasi wilayah kebijakan (*policy areas*) yang harus dimasuki. Tetapi pada akhirnya, negara harus membingkai agendanya dengan cara yang berbeda daripada yang dilakukan di masa lalu. Melaksanakan agenda ekonomi hendaknya tidak menyulitkan dunia usaha, mereka tidak boleh ketakutan dan terancam.

Indonesia perlu merencanakan masa depan yang tidak mengandung ketakutan dan tekanan, tetapi kegairahan dan keyakinan. Indonesia perlu mempunyai suatu agenda yang sungguh-sungguh mengilhami masyarakatnya, bisnisnya, universitasnya, guru sekolahnya, dan para pekerjanya. Indonesia perlu menciptakan keyakinan bahwa akan ada masa depan yang terang jika negara mengambil langkah-langkah yang benar.

Indonesia perlu mempunyai visi bersama, suatu agenda bersama yang semua orang dapat memahaminya. Visi masa depan harus tentang apa yang akan membuat Indonesia maju. Ia harus suatu visi yang akan memanggil orang-orang Indonesia yang sukses di negara lain untuk kembali pulang sebab banyak kesempatan di sini. Indonesia memerlukan suatu visi yang tidak tergantung pada pemerintah yang sedang berkuasa.

Visi masa depan Indonesia harus berjangka panjang. Visi ini harus melihat di luar krisis yang sedang kita alami. Indonesia berlokasi di tempat yang baik. Asia akan kembali bergairah; fundamentalnya kuat. Asia akan menjadi pasar yang tumbuh pada tahun-tahun mendatang. Tingkat tabungan tinggi, dan orang-orangnya bekerja keras. Krisis saat ini adalah suatu noktah pada radar yang bergerak cepat.

Indonesia sebetulnya mempunyai banyak atribut sebagai masyarakat industri. Negara mempunyai banyak orang terpelajar, dengan potensi manusia yang tidak kalah rajin dibandingkan bangsa-bangsa lain. Dunia sedang bergerak ke arah globalisasi dan Indonesia harus menyambutnya tidak dengan khawatir, tetapi dengan harapan.

Unsur-unsur visi berasal dari fundamental yang mewujudkan kemakmuran. Indonesia perlu tujuan yang bertalian dengan meningkatkan potensi manusianya. Apakah ia dinyatakan dalam hal tahun pendidikan yang diterima di sekolah atau tingkat pelatihan,

bukanlah penting. Yang penting adalah bahwa ada tujuan secara substansial meningkatkan rata-rata pencapaian pendidikan masyarakat dalam sepuluh atau lima belas atau duapuluh tahun yang akan datang.

Kedua, Indonesia perlu tujuan tentang ilmu pengetahuan dan teknologi. Kenapa Indonesia tidak berupaya menggandakan anggaran R&D dalam lima sampai sepuluh tahun yang akan datang? Mengapa tidak mentransformasi Indonesia dari suatu negara tanpa inovasi menjadi negara yang penuh gairah meneliti apa saja yang dapat dijual. Indonesia perlu menetapkan tujuan sebagai pusat dunia pengetahuan dalam bidang tertentu di mana kita mempunyai keahlian. Visi unik Indonesia harus menangkap wilayah di mana negara mempunyai kapasitas luar biasa yang dapat dikembangkan. Apakah biologi, lingkungan, lautan, daratan, semua perlu dieksplorasi.

Negara perlu meningkatkan gengsi dan tempat kewiraswastaan dalam perekonomian. Negara memerlukan tujuan yang memfokus pada masyarakat informasi- komputer per kapita, dan pemakaian internet per kapita yang tinggi. Indonesia perlu menetapkan tujuan untuk menggandakan atau mengalikan dengan empat perdagangan jasanya. Indonesia perlu menjadi ekonomi jasa yang dominan di wilayah Asia. Indonesia mempunyai orang-orang pandai, insinyur yang tekun, dan masyarakat seni yang kreatif. Arena dimana Indonesia dapat bersaing dengan negara lain harus dikenali.

Jika Indonesia gagal untuk mengilhami masyarakatnya dengan tujuan ambisius dan suatu keyakinan akan tujuan, maka kita akan kehilangan suatu kesempatan. Indonesia pasti dapat menjadi suatu ekonomi yang sukses. Pertanyaannya bukanlah apakah Indonesia dapat melakukan itu. Pertanyaannya adalah: Bagaimana Indonesia akan melakukan itu? Bagaimana Indonesia akan menjalankan proses untuk mewujudkan perubahan positif yang bangsa Indonesia dapat bergairah, bukan perubahan negatif yang menakutkan?

Gagasan baru perlu dibangun terus. Dengan berjalannya waktu, akan dapat disepakati apa yang perlu dilaksanakan. Apa yang sesungguhnya memisahkan negara maju dari negara berkembang adalah kapasitas untuk melakukan perubahan. Dan perubahan tidak gampang sebab banyak yang harus berlangsung di luar pemerintahan. Perubahan ekonomi makro dulu dapat dilakukan, sekarang juga harus dapat dilakukan, dan itu akan memerlukan semacam proses yang berbeda, semacam struktur organisasi yang berbeda, dan semacam dialog nasional yang berbeda. Ia memerlukan suatu proses yang mulai dari tingkat nasional, akan tetapi kemudian mengalir menuju ke setiap kota, desa, dan klaster.

Siapakah yang akan menjadi katalisator untuk proses ini? Bagaimana negara akan menemukan kehendak politik untuk membuat aneka pilihan itu perlu agar perubahan dapat terjadi? Pemerintah sudah membuat kebijakan makro, dan peran pemerintah semakin berkurang dalam ekonomi di mana ia tidak sesuai lagi. Peran Pemerintah Pusat dan Daerah sudah semakin sesuai dengan tuntutan perkembangan.

Pada sisi perusahaan, restrukturisasi sudah berlangsung, perusahaan yang tidak efisien sudah mulai membenahi diri. Sekarang tantangannya tegas: perusahaan harus membangun dan menginvestasi. Ini memerlukan kombinasi upaya pemerintah dan swasta. Ini memerlukan investasi dalam asset lunak, tidak hanya asset keras.

Negara memerlukan tidak hanya daftar kebijakan ekonomi yang harus dibuat, tetapi juga suatu visi dan tujuan yang dapat disebarluaskan ke masyarakat- suatu visi di mana anak sekolah dapat mendengar, visi yang semua orang mengetahui, visi yang memungkinkan manusia-manusia Indonesia untuk bersama-sama meningkatkan kualitas kehidupan.

8.6 Tantangan Perekonomian Indonesia

Ilmu ekonomi menyebut empat sumber pertumbuhan ekonomi, yakni: investasi untuk meningkatkan stok barang modal, peningkatan produktivitas stok barang modal yang telah ada, peningkatan jumlah dan kualitas tenaga kerja serta penurunan biaya produksi riil.

Seperti itu perekonomian Indonesia dalam masa transisi di era reformasi ini menghadapi sejumlah tantangan berat yang membutuhkan pendekatan kebijakan yang terintegrasi dan terkoordinasi secara lintas sektoral. Keberhasilan pembangunan ekonomi tidak hanya membutuhkan kebijakan ekonomi yang tepat, tetapi juga memerlukan dukungan serangkaian kebijakan di bidang pendidikan, teknologi, kependudukan, lingkungan hidup, pemerintahan dalam negeri, demokrasi, hukum, dan keamanan.

Untuk menggerakkan roda produksi dan investasi yang berkelanjutan, para pengambil kebijakan ekonomi diperhadapkan pada tantangan untuk **memodernisasi struktur produksi**. Untuk menjawab tantangan tersebut diperlukan beberapa strategi kebijakan. Pertama, pembenahan manajemen ekonomi makro sebagai landasan pendukung bergeraknya aktivitas di sektor usaha riil. Kondisi ekonomi makro yang stabil tercermin dari laju inflasi yang cukup rendah, nilai tukar yang relatif stabil, besaran-besaran moneter yang terkendali, neraca pembayaran yang sehat dan kondisi fiskal yang *sustainable*. Kedua, peranan negara dalam perekonomian perlu ditinjau ulang. Peran sebagai *regulator* kebijakan ekonomi perlu terus ditingkatkan kualitas dan efektivitasnya. Sebaliknya peran negara sebagai pelaku usaha melalui kepemilikan BUMN dapat dikurangi dan dialihkan secara bertahap kepada pihak swasta untuk meningkatkan produktivitas nasional. Sementara itu, badan usaha yang masih dimiliki negara harus terus diberdayakan agar dapat beroperasi secara efisien dan profesional untuk berkontribusi memacu pertumbuhan. Selanjutnya, langkah penting yang harus dilakukan adalah merangsang tumbuhnya dunia usaha yang bergerak sebagai produsen barang dan jasa. Sebaliknya, kebijakan-kebijakan ekonomi hendaknya tidak memberikan peluang atau insentif bagi berkembangnya kegiatan usaha yang bersifat pemangsa rente. Langkah-langkah modernisasi struktur produksi tersebut perlu ditunjang pula oleh modernisasi

sistem pendidikan agar sesuai dengan tuntutan jaman. Sistem pendidikan harus diarahkan pada kemampuan menghasilkan tenaga kerja yang memiliki keahlian dan kompetensi yang tinggi serta mampu bersaing di pasar tenaga kerja global. Sejalan dengan itu kemampuan pemerintah daerah harus ditingkatkan dalam memodernisir ekonomi rakyat melalui proses alih teknologi. Namun demikian, seluruh langkah strategis modernisasi struktur produksi tidak boleh mengabaikan peningkatan kualitas lingkungan hidup.

Dalam sistem perekonomian yang semakin terbuka, para pengambil kebijakan dituntut untuk terus **menyesuaikan perekonomian Indonesia dengan perkembangan di tingkat global dan regional**. Proses globalisasi harus dapat dimanfaatkan dengan cara mengintegrasikan perekonomian nasional dengan perekonomian dunia dan regional. Namun demikian, integrasi dengan perekonomian global harus disertai langkah kebijakan yang dapat mengurangi dampak negatif dari globalisasi tersebut.

Selain tantangan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, para pengambil kebijakan ekonomi nasional juga menghadapi tantangan berat untuk **meningkatkan pemerataan pendapatan dan mengentaskan kemiskinan**. Untuk itu upaya penciptaan lapangan kerja harus terus dilakukan, diantaranya melalui peran pemerintah dalam meningkatkan pengadaan jasa-jasa publik, merangsang peningkatan kegiatan di tingkat “*grass root*”, serta menguatkan usaha kecil dan menengah. Strategi tersebut perlu didukung oleh peningkatan kualitas pendidikan dasar dan penyediaannya bagi masyarakat luas. Di samping itu, program keluarga berencana harus dilanjutkan untuk mengendalikan laju pertumbuhan penduduk sekaligus memperbaiki kualitas hidup keluarga prasejahtera.

Di sisi pembiayaan, tantangan yang dihadapi adalah **meningkatkan mobilisasi tabungan nasional yang dibutuhkan untuk membiayai pembangunan**. Peningkatan mobilisasi tabungan perlu didukung oleh penyempurnaan kebijakan perpajakan, perbankan dan pasar modal. Dari sisi pembiayaan pembangunan oleh pemerintah, strategi yang perlu ditempuh adalah meningkatkan kemampuan stimulus fiskal dengan cara mengurangi rasio hutang terhadap PDB dan mengurangi defisit APBN. Sementara itu proses restrukturisasi industri perbankan harus dipercepat agar meningkatkan kemampuan pembiayaan pembangunan oleh sektor swasta melalui fungsi intermediasi perbankan. Langkah-langkah di atas tentunya harus didukung oleh percepatan proses restrukturisasi dunia usaha nasional agar aktivitas produksi dan investasi di sektor riil dapat bertumbuh pesat.

Tantangan untuk mendorong perekonomian nasional tidak hanya terletak pada pembenahan aspek-aspek ekonomi, tetapi juga tidak terlepas dari pembenahan aspek institusional demokrasi. Perekonomian nasional perlu dikelola dalam iklim kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis agar mendorong terciptanya sistem perekonomian yang sehat. Oleh karena itu segenap pelaku ekonomi harus terus **memelihara dan mengkonsolidasikan proses demokrasi dalam sistem Negara**

Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu lembaga-lembaga demokrasi harus diperkuat. Otonomi daerah harus diberdayakan agar mampu memanfaatkan segenap potensi sumber daya lokal bagi kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Kegiatan organisasi-organisasi “*grass root*” harus didorong agar berkembang.

Akhirnya, tantangan yang tidak kalah pentingnya dalam mendorong perekonomian nasional adalah **memperbaiki infrastruktur pasar**. Perbaikan sistem akuntansi dan sistem informasi pasar diperlukan untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, keamanan, dan efisiensi pasar. Di samping itu, pembenahan sistem hukum harus terus dilakukan untuk menyediakan kepastian bagi para pelaku pasar. Demikian pula dengan faktor keamanan yang harus terus dibenahi karena merupakan faktor penting dalam membentuk infrastruktur pasar yang kuat dan handal.

Tantangan Perekonomian Indonesia

| Tantangan Perekonomian | | Landasan |
|------------------------|---|---|
| 1. | Memodernisir struktur produksi | <ul style="list-style-type: none"> • Memperbaiki manajemen ekonomi makro • Meninjau kembali peranan negara dalam perekonomian dan memberdayakan BUMN • Memodernisir sistem pendidikan agar sesuai dengan tuntutan jaman dan kebutuhan • Meningkatkan kemampuan pemerintah daerah untuk memodernisir ekonomi rakyat melalui alih teknologi • Meningkatkan kualitas lingkungan hidup • Merangsang tumbuhnya dunia usaha nasional dan bukan pemangsa rente |
| 2. | Menyesuaikan diri dengan perkembangan global dan regional | <ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan integrasi perekonomian nasional terhadap ekonomi dunia dan regional guna memanfaatkan proses globalisasi dan mengurangi dampak negatifnya |
| 3. | Meningkatkan pemerataan dan mengentaskan kemiskinan | <ul style="list-style-type: none"> • Menciptakan lapangan kerja • Meningkatkan pengadaan jasa-jasa publik • Merangsang peningkatan kegiatan “<i>grass root</i>” dan menguatkan usaha kecil dan menengah • Meningkatkan kualitas pendidikan dasar dan penyediaannya bagi masyarakat luas • Melanjutkan program keluarga berencana |
| 4. | Meningkatkan mobilisasi tabungan | <ul style="list-style-type: none"> • Menurunkan rasio hutang terhadap PDB • Mengurangi defisit APBN |

| Tantangan Perekonomian | | Landasan |
|------------------------|--|---|
| | nasional untuk membelanjai pembangunan | <ul style="list-style-type: none"> • Mempercepat proses restrukturisasi industri perbankan dan dunia usaha nasional • Meningkatkan mobilisasi tabungan nasional melalui perpajakan, perbankan dan pasar modal |
| 5. | Memelihara dan mengkonsolidasikan proses demokrasi dan Bhineka Tunggal Ika | <ul style="list-style-type: none"> • Menguatkan lembaga demokrasi • Memberdayakan otonomi daerah bagi pemanfaatan sumber daya lokal bagi kemakmuran rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia • Mendorong berkembangnya kegiatan organisasi “<i>grass root</i>”. |
| 6. | Memperbaiki infrastruktur pasar | <ul style="list-style-type: none"> • Memperbaiki sistem hukum untuk memperoleh kepastian pasar • Meningkatkan keamanan • Memperbaiki sistem akuntansi dan informasi pasar |

8.7 Pengembangan Ekonomi Lokal

Ekonomi lokal masuk dalam tatanan ekonomi yang skalanya lokal (*locus*) dan orientasinya (*focus*) kepada kemakmuran, keadilan, kemandirian dan keberlanjutan untuk kehidupan masyarakat lokal dengan tanpa mengabaikan kepentingan nasional. Dalam ekonomi lokal menjadikan lokasi menjadi salah satu variabel. Ada dua kata kunci *locus*nya lokal, orientasinya keadilan, kemakmuran, kemandirian dan keberlanjutan dan kepentingan nasional. Ekonomi lokal juga bisa dipahami sebagai sumberdaya lokal, seperti sumberdaya alam, sumberdaya manusia, sumberdaya modal sosial, sumberdaya modal finansial dan sumberdaya prasarana digunakan secara optimal untuk memproduksi barang dan jasa untuk kemakmuran dan keadilan masyarakat lokal (kabupaten). Syarat terbangunnya kemakmuran ada dua, pertama adanya produksi yang meningkat atau pertumbuhan ekonomi, kedua adanya distribusi pendapatan. Prinsip ekonomi lokal adalah memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada kepada pelaku ekonomi lokal (produsen) untuk memanfaatkan sumberdaya milik lokal dalam rangka kesejahteraan bersama. Pengembangan ekonomi lokal merupakan kombinasi pendekatan pembangunan sektoral dan pembangunan daerah.

8.7.1 Asumsi-asumsi yang digunakan

Asumsi dasar yang bisa digunakan sebagai acuan pengembangan ekonomi lokal adalah sebagai berikut :

a. Demand driven dan supply driven

Secara teoritik, pendekatan demand creat supply akan mendorong laju eksploitasi sumberdaya alam tertentu dan menimbulkan ide untuk sumberdaya alam lainnya atau bahkan faktor produksi lainnya. Dalam rangka pengembangan ekonomi lokal, asumsi yang digunakan adalah bahwa yang menjamin terjadinya steady growth, terjadinya optimum adalah mekanisme pasar yang dikendalikan pemerintah atau intervensi pemerintah yang didasarkan pada signal pasar. Artinya perekonomian lokal tidak hanya digerakan oleh demand, tetapi juga oleh supply. Demand menciptakan supply dan supply akan menciptakan demand. Pengembangan ekonomi lokal tidak hanya didasarkan pada current sector yang unggul (share-nya terhadap PDRB besar, multipliernya terhadap tenaga kerja besar, multiplier terhadap pendapatan masyarakat besar), tetapi juga pada sektor yang potensial. Pada pengembangan sektor-sektor yang potensial inilah intervensi pemerintah dibutuhkan. Sebab bila insentif ekonominya kecil, tidak akan banyak sektor swasta yang berminat.

b. Peran Pemerintah

Pasar yang adil tidak akan pernah terjadi, selama terjadi kesenjangan yang lebar dalam pemilikan aset ekonomi, kesenjangan penguasaan informasi oleh produsen dan konsumen atau terjadi moral hazard antara produsen dan konsumen. Oleh sebab itu dalam rangka menghindari kegagalan pasar dan monopoli natural dan juga untuk menjamin keadilan diperlukan intervensi pemerintah. Intervensi pasar dibutuhkan untuk menjamin keadilan, pemerataan dan efisiensi penggunaan sumberdaya. Pada era desentralisasi, pemerintah daerah, melalui kebijakan fiskal dan regulasi/deregulasi, telah memiliki kekuatan untuk melakukan peran alokasi, distribusi dan stabilisasi. Oleh sebab itu dalam rangka pengembangan ekonomi lokal, peran aktif dari pemerintah daerah sangat dibutuhkan.

c. Barang Publik dan Jasa Publik

Swasta hanya bersedia menyediakan/memproduksi barang dan jasa yang memberikan insentif ekonomi bagi swasta/yang menyediakan atau memproduksi. Oleh karena itu penyedia barang publik dan jasa publik yang memiliki sifat tidak ada pengecualian bagi pemanfaat (semua berhak memfaatkannya), peningkatan mengkonsumsi tidak menambah biaya, harus disediakan oleh pemerintah sebagai institusi publik.

d. Modal Sosial

Modal sosial seperti kebersamaan, gotong-royong, trust, disiplin, kejujuran adalah faktor produksi yang dapat memecahkan kendala produksi. Modal sosial juga dapat digunakan oleh pemerintah penyediaan barang publik dan jasa publik

e. Pareto Optimum

Semakin luas cakupan kegiatan ekonomi atau semakin banyak rakyat terlibat dalam produksi barang dan jasa, maka akan meningkatkan efisiensi ekonomi baik skala lokal maupun skala nasional.

f. Pendapatan dan Urbanisasi

Perbedaan pendapatan bersih antara bekerja di desa dengan bekerja di kota merupakan salah satu faktor yang memotivasi tenaga kerja di perdesaan sehingga melakukan urbanisasi ke kota. Ketersediaan lapangan kerja dan perbaikan tingkat upah di desa dapat mengurangi urbanisasi tenaga kerja ke kota.

8.7.2 Ekonomi Lokal menuju Keadilan

Prinsip Keadilan adalah bahwa tingkat kesenjangan pendapatan antar golongan penduduk relatif kecil. Kalau 10 % penduduk berpendapatan tinggi menikmati maksimal 20 % output daerah dan kalau 10 % penduduk berpendapatan rendah menikmati minimal 5 % output daerah, maka kondisi itu relatif adil. Keadilan dalam ekonomi local akan dibangun melalui :

a. Affirmative action

Bagi penduduk yang berpendapatan rendah, yang memiliki factor produksi terbatas, dan tidak memiliki faktor produksi kecuali tenaga kerja, serta yang tidak bisa bekerja, harus diberi perlindungan oleh pemerintah daerah. Bentuk perlindungan dari pemerintah ini dapat berupa subsidi, kebijakan pajak, transfer pendapatan dan kebijakan fiskal (misalnya pengalokasian anggaran untuk penyediaan prasarana dasar bagi penduduk miskin).

b. Kebijakan fiskal kabupaten

Kebijakan fiskal adalah merupakan salah satu instrumen yang dimiliki pemerintah untuk menjamin keadilan, pemerataan, mendorong pertumbuhan ekonomi dan stabilisasi perekonomian. Desentralisasi fiskal ke kabupaten telah memberikan kemampuan pemerintah daerah untuk melakukan intervensi dalam perekonomian lokal. Instrumen yang digunakan dapat berupa kebijakan anggaran, kebijakan pajak daerah dan kebijakan retribusi daerah.

Bab 9

Swastanisasi

Pendahuluan

Swastanisasi merupakan salah satu alternatif dalam menjalankan tugas-tugas pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakatnya, tetapi tugas-fungsi governance tidak dapat dilepaskan oleh pemerintah. Pihak swasta dalam beberapa hal lebih baik dari pemerintahan tetapi pemerintah pun melakukan beberapa hal lebih baik dibandingkan sektor bisnis. Hal-hal yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah yaitu pada manajemen kebijakan, regulasi, rasa keadilan masyarakat, pelayanan, penggalang persatuan dan kesatuan. Sektor swasta akan lebih berhasil jika melaksanakan tugas-tugas pada bidang ekonomi, inovasi dan melaksanakan tugas-tugas yang lebih detail dan teknis.

Swastanisasi pelayanan dan promosi pelayanan berbasis masyarakat adalah pendekatan yang terbukti sukses dalam mengembangkan kualitas pelayanan. Juga dapat mengurangi beban keuangan dan administratif pemerintah. Sebagai contoh, pada tahun 1984 Selandia Baru mulai menjalankan debirokratisasi dan 'Memperbaharui Pemerintah' (*Reinventing Government*) di mana privatisasi menjadi penting. Antara tahun 1984 sampai tahun 1994, Selandia Baru berhasil mengurangi jumlah pegawai negerinya sebanyak 60 persen, yang tentunya juga mengurangi pajak pendapatan publik. Pengeluaran pemerintah yang diambil dari Pendapatan Asli Daerah berkurang sebanyak 22 persen, sementara tingkat pertumbuhan ekonomi meningkat sampai 6 persen antara tahun 1991 dan 1995.

Krisis keuangan yang melanda Asia Tenggara di akhir tahun 1997 membangkitkan tantangan yang berat bagi pemerintah. Di Indonesia, berbagai krisis ini ditambah dengan tekanan dan protes masyarakat yang menginginkan penghematan termasuk pencabutan berbagai subsidi, desakan untuk memperkuat otonomi daerah serta transparansi di tubuh pemerintahan. Selain itu, Indonesia juga harus tetap bisa bersaing dan memenuhi permintaan di era globalisasi ini yang terus berkembang. Dengan latar belakang inilah Indonesia mencari jalan untuk merasionalisasi jumlah pegawai, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintah, mengurangi permintaan keuangan dan debirokratisasi penyediaan pelayanan publik.

Di Indonesia, penyediaan hampir seluruh pelayanan dulunya masih dengan cara tradisional yaitu didominasi oleh pemerintah. Pada tahun-tahun awal kemerdekaan, program pemerintah berfokus pada stabilitas politik dan hanya sedikit, bahkan tidak ada

sumber daya yang dialokasikan untuk memberikan pelayanan sosial yang produktif ataupun untuk mendukung produsen-produsen berskala kecil termasuk pengusaha pertanian. Para pengusaha menjalankan aktivitasnya secara independen dan menanggung risikonya sendiri.

Pada awal tahun 1950-an, gambaran tersebut mulai berubah. Pendapatan pemerintah meningkat drastis yang disebabkan oleh '*boom*' minyak dan pemerintah mulai memfokuskan diri untuk 'pembangunan' di Indonesia. Perhatian khusus juga diberikan pada usaha mempromosikan pertumbuhan faktor-faktor penting dalam pembangunan pertanian, pendidikan dan kesehatan. Indonesia memulai sebuah periode pembangunan yang cepat, pusat-pusat kesehatan masyarakat di pedesaan, infrastruktur pendukung seperti jalan dan yang paling penting, perluasan sumber-sumber daya pertanian dan sumber-sumber daya alam secara umum. Model operasi yang diberlakukan pada program berorientasi pada produksi itu sangat top-down pemerintah pusat di Jakarta membuat semua keputusan utama termasuk tipe komoditas yang dipromosikan dan pelayanan yang disediakan. Semuanya cenderung dilaksanakan secara seragam di seluruh wilayah Indonesia tanpa mempertimbangkan kebutuhan, kondisi atau aspirasi masyarakat lokal.

Peran sektor swasta dalam menyediakan pelayanan sama sekali tidak ada. Hal ini berlawanan dengan fakta bahwa Indonesia telah berpengalaman dengan konsep Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang dalam teorinya dijalankan seperti usaha swasta. Namun dalam kenyataannya (dalam beberapa kasus) hanya menjadi alat "meraup keuntungan" bagi perusahaan bisnis milik elit-elit politik. Hanya sedikit bukti yang memperlihatkan bahwa BUMN berhasil mengembangkan efektivitas dan efisiensi pelayanan atau meningkatkan pendapatan negara.

Pada tahun-tahun "*boom*", anggota masyarakat merasa bahwa mereka hanya memegang sedikit peran sebagai agen pembangunan. Mereka cenderung pasif menunggu program dan pelayanan pemerintah diberikan baik dengan cara cuma-cuma atau dengan harga murah karena banyak disubsidi pemerintah. Hanya sedikit pemikiran yang diberikan untuk memanfaatkan sumber daya lokal berbasis masyarakat, untuk membangun kapasitas berbasis masyarakat, untuk memberi pelayanan yang dibutuhkan lewat basis swasta atau semi swasta.

Pertumbuhan yang terjadi pada dekade-dekade setelah kemerdekaan harus pula dibayar mahal. Pemerintah Orde Baru yang sangat sentralistik bergabung dengan dinas-dinas yang bengkak dan tidak efisien, anggaran yang berlebihan, ketidaksetaraan distribusi manfaat pertumbuhan, pembagian sumber daya yang tidak merata dan penyediaan pelayanan yang berkualitas rendah. Faktor-faktor ini menambah tekanan pada pemerintah untuk mencari alternatif model pelayanan.

9.1 Apa itu Swastanisasi?

Swastanisasi adalah pengalihan fungsi, aktivitas dan tanggung-jawab dari sektor pemerintah ke sektor swasta. Sebuah proses di mana pemerintah secara bertahap dan progresif mengurangi keterlibatan mereka pada penyediaan pelayanan langsung, namun tetap memegang tanggung jawab, serta pengalihan wewenang beberapa fungsi seperti standarisasi, sertifikasi dan akreditasi.

Bentuk-bentuk privatisasi antara lain:

- a. **Privatisasi Penuh** - pelayanan yang diberikan oleh sektor swasta dan dibayar seluruhnya oleh penggunaan jasa atau konsumen.
- b. **Komersialisasi pelayanan pemerintah** - pelayanan tetap dijalankan oleh pemerintah, namun secara keseluruhan atau sebagian dibayar oleh pengguna jasa atau konsumen. Komersialisasi berlangsung dengan cara merubah cara organisasi pemerintah pendekatan yang menyerupai pendekatan bisnis, khususnya lewat pengenalan praktek-praktek manajemen komersial.
- c. **Kemitraan Pemerintah-Swasta** - aset pemerintah disewakan dan dikelola secara komersial oleh perusahaan sektor swasta.
- d. **Kontrak** - Pelayanan umum (misalnya program vaksinasi) dibayar oleh pemerintah, tetapi dikerjakan oleh lembaga swasta berdasarkan kontrak.
- e. **Building-Operation-Transfer (BOT)** - suatu aset pemerintah dibangun dan awalnya dioperasikan oleh pemerintah kemudian dialihkan ke sektor swasta atau sebaliknya.

9.1.1. Prinsip-prinsip Swastanisasi

a. Perubahan Peran Pemerintah

Swastanisasi pelayanan pemerintah akan mengakibatkan perubahan substansial terhadap peran pemerintah. Jika dilihat secara sepintas, akan nampak bahwa peran pemerintah akan hilang sama sekali jika dilakukan privatisasi. Padahal, jika pemberian pelayanan seluruhnya dilakukan oleh perusahaan swasta, pemerintah masih tetap memegang peran pengatur yang cukup penting. Lembaga pemerintah akan mampu untuk berfokus pada fungsi utama mereka, tanpa mesti dibebani dengan tugas-tugas, yang jika dibanding dengan sektor swasta, mereka relatif kurang efisien.

Fungsi utama pemerintah dalam kaitannya dengan swastanisasi pengadaan pelayanan mencakup pengawasan mutu pelayanan, dan menetapkan standar minimum. Lembaga pemerintah juga harus secara aktif memastikan kontinuitas dan efektivitas pengadaan pelayanan di seluruh wilayah negara dan menjaga kemampuan masyarakat miskin untuk memperoleh akses kepada pelayanan tersebut. Salah satu cara untuk mengatasi masalah aksesibilitas dan kontinuitas pelayanan adalah dengan menemu kenali dan melatih peluang-peluang pengadaan pelayanan berbasis masyarakat.

Namun demikian, ada keadaan tertentu di mana sektor swasta tidak mampu memberikan pelayanan secara efektif atau seimbang. Dalam keadaan seperti ini, intervensi negara masih tetap diperlukan.

b. Persaingan

Persaingan antar penyedia pelayanan (baik di sektor swasta maupun publik) mendorong munculnya manajemen yang efektif dan membantu memastikan bahwa pelayanan yang diberikan bermutu dan efektif dengan biaya terjangkau. Dalam kondisi pasar yang kompetitif, para pemberi pelayanan akan dipaksa untuk menurunkan harga dan/atau meningkatkan mutu pelayanan yang diberikan, sebagai respons terhadap kondisi pasar. Sebagai contoh, di Australia, diketahui bahwa jika pegawai pemerintah bersaing dengan kontraktor swasta, maka terjadi peningkatan produktivitas yang signifikan. Selain itu, pegawai pemerintah mampu menyelesaikan tugas-tugas internal dengan biaya enam persen lebih murah dibanding kontraktor swasta. (Smith, dll, 1994 dalam R. Robinson, 1999).

c. Bayaran oleh Pengguna

Pengenalan sistem pembayaran oleh pengguna, di mana pelanggan membayar atas pelayanan yang mereka gunakan. Ini adalah usaha kombinasi untuk menjamin persaingan pada penyedia pelayanan, dan akan membantu memberdayakan konsumen untuk mencari pelayanan bermutu lebih baik, dengan biaya terjangkau.

9.2 Tujuan dan Manfaat Swastanisasi

9.2.1. Tujuan Swastanisasi

Dari sudut pandang pemerintah, tujuan swastanisasi adalah mengurangi beban administratif dan keuangan pemerintah dalam hal pengadaan pelayanan. Sebagai tambahan, swastanisasi pelayanan bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan produktivitas administrasi publik.

Bagi masyarakat, swastanisasi bertujuan untuk mengembangkan akses terhadap mutu pelayanan yang lebih dengan biaya terjangkau. Pelanggan dari pelayanan kompetitif yang diswastakan memiliki kontrol yang lebih besar terhadap pemberian dan penggunaan pelayanan dengan cara memilih di antara berbagai pemberi pelayanan yang tersedia.

9.2.2 Manfaat yang Diharapkan

Manfaat yang diharapkan dalam swastanisasi ini adalah sangat penting antara lain :

- a. ***Pelayanan yang lebih berorientasi Pelanggan*** - Di bawah kondisi yang sangat bersaing, penyedia pelayanan swastanisasi mesti memfokuskan pada kebutuhan dan keinginan pelanggannya. Sepanjang pelanggan tersebut mampu memilih siapa yang akan menyediakan jasa pelayanan tersebut. Tentunya mereka akan cenderung untuk memilih supplier yang memberikan pelayanan yang berkualitas tinggi yang sesuai dengan kemampuan uangnya. Maka pelayanan ini akan ditentukan oleh permintaan.
- b. ***Merangsang Perekonomian dan Pertumbuhan Kesempatan Kerja dan Kesempatan Usaha*** - Terbukanya pasar untuk provider pelayanan swasta akan membuka kemungkinan munculnya usaha-usaha baru dalam Pelayanan dan menciptakan banyak kesempatan kerja. Hal ini akan membantu merangsang pertumbuhan ekonomi nasional.
- c. ***Mempertinggi Efisiensi Ketentuan Pelayanan*** - pemikiran-pemikiran sekarang ini memberikan kesan bahwa perusahaan swastalah yang mampu melebihi penyelenggaraan negara yang sebenarnya di setiap keadaan. Organisasi swasta cenderung sangat fleksibel menyesuaikan diri dengan kondisi pasar, Ditambah lagi, perhatiannya terhadap arus bawah membuat sektor-sektor swasta ini secara intensif mengelola dengan efisien sumber daya mereka, mengurangi biaya pelayanan dan meningkatkan efektivitas.. Dari penelitian terhadap swastanisasi di berbagai sektor yang berkembang, dan negara-negara yang berkembang khususnya pada pemeliharaan jalanan dan sistem manajemen in-house, operasional departemen perhubungan mendapatkan bahwa biaya dapat dihemat sampai 5-15 persen (R. Robinson, Januari 1999).
- d. ***Meningkatkan efisiensi Departemen di Pemerintah*** - dengan sistem pembiayaan ke bawah, tanggung jawab terhadap pemberian pelayanan langsung kepada badan-badan privasi. Staf pemerintah akan lebih memfokuskan kepada tugas utama mereka termasuk membuat kebijakan dan menetapkan standarisasi, memonitor kualitas dan

memastikan kewajaran akses. Pemerintah dapat melakukan lebih banyak hal dengan tanpa kekurangan.

- e. ***Mengurangi Beban Administrasi dan Pembiayaan Terhadap Pemerintah*** - Dari pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa swastanisasi pelayanan mengurangi secara substansial biaya umum dan mengurangi keseluruhan pengeluaran pemerintah. Pengelolaan yang lebih baik terhadap keberadaan pelayanan umum akan dapat mengurangi biaya dalam pembebanan pelayanan tersebut.

9.3 Kebijakan Swastanisasi

9.3.1 Kerangka Kebijakan yang Berlaku

Di Indonesia, belum ada sistem perundang-undangan formal yang mendukung swastanisasi. Analisis sistematis terhadap pelayanan pemerintah yang cocok untuk diswastakan belum dilakukan. Berdasarkan OECD, memang masih sedikit negara yang memiliki aturan dan undang-undang yang jelas untuk mengatur masalah swastanisasi, namun ada beberapa negara yang telah memiliki aturan, baik mengenai anggaran dan/atau yang berkaitan dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Aturan ini bisa memiliki mempengaruhi terhadap pengadaan pelayanan swasta.

Dewasa ini, ada beberapa bentuk BUMN yang terdapat dalam hukum dan perundang-undangan di Indonesia. Bentuk-bentuk tersebut mencakup "Unit Swadana", yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden (KEPRES) No. 38, 1991. Bentuk perusahaan pemerintah yang lain adalah Perusahaan Jawatan (Perjan) atau Perusahaan Negara. Hal ini diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983. Bagaimanapun, tenaga pendorong dibalik model-model perusahaan umum ini telah memajukan pembangunan Ekonomi Nasional secara umum, khususnya dalam peningkatan pendapatan pemerintah. Peraturan tersebut tidaklah menekankan pada pentingnya keuntungan swastanisasi. Sehubungan dengan peningkatan efisiensi dan efektivitas, perbaikan sistem manajemennya, pengetatan anggaran dan peningkatan ke orientasi pelanggan.

Undang-undang lain yang mempengaruhi sistem swastanisasi atau usaha komersialisasi adalah UU NO, 20 tahun 1997 di mana Pendapatan Negara yang dihasilkan melalui ketentuan pelayanan masyarakat harus disumbangkan ke kas negara. UU ini dibatasi pada beberapa inisiatif-inisiatif yang bertujuan pelayanan komersial.

9.3.2 Kendala Kelembagaan dan Kebijakan

Perhatian dan Keinginan Pemerintah

Swastanisasi pelayanan yang bergabung dengan ketidak pastian di tingkat pemerintahan. Terdapat tendensi untuk mempercayai bahwa swastanisasi ini sangatlah berisiko. Para pembuat keputusan hanya memberikan perizinan yang cukup memperingatkan bagi lembaga-lembaga non pemerintahan dan pihak swasta untuk menyiapkan otoritas guna menyiapkan pelayanan yang telah menjadi wewenang masyarakat umum secara tradisional. Penyedia pelayanan swasta dipandang dengan sikap skeptis dan swastanisasi sebagai pengosongan sumber-sumber pendapatan negara yang ada dan mengurangi otoritas pemerintah.

Sudah bukan rahasia lagi bagi lembaga-lembaga pemerintah untuk merasa diancam dengan ketidak efisienan yang telah berlaku dari dulu. Perusahaan-perusahaan umum juga bisa merasa segan untuk menelusuri hubungan yang mungkin ada antara swastanisasi pelayanan, dan kerisauan bahwa hal ini akan menghapuskan pekerjaan-pekerjaan pada sektor masyarakat umum.

Ketergantungan Pemerintah Terhadap Dukungan dan Pelayanan

Para petani miskin dan marjinal cenderung menjadi tergantung pada tersedianya pelayanan gratis dan pelayanan-pelayanan yang telah disubsidi oleh pemerintah. Mungkin saja terdapat keengganan awal pada sebagian petani untuk membayar pelayanan yang telah disediakan sebelumnya dengan biaya nominal atau tanpa bayaran. Kampanye informasi yang direncanakan khusus mungkin cocok untuk menanggulangi pertentangan awal.

Regulasi yang berlawanan

Bisa saja terdapat beberapa regulasi atau legislasi singgungan yang membatasi swastanisasi atau mengkomersilkan pelayanan-pelayanan umum tertentu. Analisis tentang kerangka kebijakan yang teliti akan mendukung seluruh aspek swastanisasi, dan selanjutnya akan membantu dalam mengidentifikasi hambatan yang mungkin terjadi pada proses-proses perubahan ini.

9.3.3. Peningkatan Kebijakan dan Lingkungan Kelembagaan

Untuk mengatasi hambatan-hambatan ini dan memulai proses-proses swastanisasi pelayanan, departemen-departemen pemerintah seharusnya:

- a. **Meninjau Ulang Visi dan Misi:** Lembaga pemerintah seharusnya meninjau ulang pernyataan visi dan misi mereka dengan tujuan untuk mengidentifikasi tujuan dan fokus utama kerja mereka. Visi dan misi yang telah jelas dinyatakan akan menciptakan pemahaman umum terhadap para pembuat keputusan dan manajer tentang arah dan tujuan aktivitas mereka.
- b. **Menilai Fungsi Inti Mereka:** Sekali visi dan misi telah diklarifikasi, analisis kerja seharusnya dilakukan, termasuk fungsi dan tugas setiap divisi. Hal ini akan diikuti oleh pelatihan penentuan ranking yang digunakan untuk memutuskan tugas mana yang bersifat krusial (tugas inti) dan harus tetap berada pada wewenang sektor-sektor umum dan tugas mana yang tidak penting. Proses ini akan membantu untuk mengidentifikasi tugas-tugas tersebut yang mungkin saja diambil sebagai contoh oleh sektor-sektor swasta.
- c. **Mengidentifikasi Pelayanan-pelayanan yang Bisa Diswastakan:** Analisis barang-barang publik atau swasta merupakan hal yang berguna untuk mengidentifikasi pelayanan-pelayanan mana yang dapat dan seharusnya diswastakan, yang seharusnya dipersewakan oleh pemerintah dan pelayanan umum yang dapat atau seharusnya dikelola dalam bentuk sistem kemitraan swasta/publik. Pendekatan yang memiliki nilai *ekskludabilitas* pelayanan (yaitu apakah pelayanan yang diberikan pada pihak individual atau keuntungan seluruh masyarakat umum) dan persaingan (apakah setiap individu yang memperoleh pelayanan dapat mencegah orang lain untuk mendapatkannya juga) untuk mengklarifikasikan pelayanan menjadi empat kategori utama (barang-barang utama yang asli, barang-barang swasta asli, barang-barang bea cukai dan barang-barang kelompok biasa) yang memiliki kebutuhan yang spesifik untuk menjadi efektif. Kegunaan analisis barang-barang swasta/publik adalah untuk mengidentifikasi pelayanan yang diswastakan akan dijelaskan dalam uraian yang lebih besar lagi. PP ??
- d. **Analisis barang-barang publik./swasta:** Juga terdapat sejumlah faktor-faktor yang bersifat pragmatis yang dipertimbangkan untuk mengembangkan daftar singkat teoritis pelayanan yang dapat diswastakan menjadi program swastanisasi pelayanan menjadi swasta, termasuk skala pelayanannya, pengorganisasiannya dan kapasitas pergantian stafnya.

- e. **Swastanisasi Penyusunan Tim Kerja Swastanisasi Untuk Restrukturisasi Pemerintah dan Promosi:** Sekali tugas-tugas dan pelayanan-pelayanan yang seharusnya diswastakan dan/atau dikomersialkan telah diidentifikasi, maka hal ini akan berguna bagi lembaga pemerintahan untuk menyusun tim kerja untuk memfasilitasi masa transisi. Langkah-langkah yang ditempuh oleh tim kerja ini termasuk: a) mendesain dan melaksanakan kampanye penyadaran publik tentang keuntungan swastanisasi; b) mengadakan penelitian pasar mengenai beberapa isu seperti ketersediaan prosedur-prosedur swasta dan kemungkinan komersial; dan c) menilai kerangka kebijakan bagi swastanisasi dan menggagas perubahan yang utama dalam kebijakan untuk mendukung swastanisasi dan komersialisasi.

9.4 Strategi Menuju Swastanisasi

9.4.1. Persamaan persepsi diantar stakeholders.

Sistem pemerintahan yang lebih efektif merupakan dambaan bagi masyarakatnya bahkan bagi pelaku yang bekerja pada pemerintahan. Mereka menyadari bahwa pemerintahan dengan organisasi yang terlalu gemuk dan menguasai banyak sektor mengakibatkan jalannya pemerintahan terasa lambat bergerak. Kelambanan tersebut menjadikan pembangunan yang dikerjakan seolah-olah jalan di tempat atau berkesan tambal sulam saja. Bagi masyarakat pemerhati pemerintahan ataupun birokrasinya sendiri hal tersebut dianggap sebagai kendala untuk segera mewujudkan tujuan pembangunan daerah sesuai dengan visi dan misinya. Salah satu cara tetapi bukan satu-satunya cara untuk membantu gerak cepat pemerintah dalam memenuhi hajat hidup rakyatnya yaitu dengan menggandeng sektor swasta.

Program swastanisasi tentunya menimbulkan pro dan kontra di beberapa pihak dan masing-masing mempunyai alasan yang benar jika dilihat dari sudut pandang yang berbeda. Pihak yang menolak swastanisasi berpikiran bahwa semakin banyak sektor yang diserahkan swasta maka akan mengakibatkan biaya tinggi bagi masyarakat karena bagaimanapun juga sektor swasta merupakan lembaga profit yang mempunyai tujuan yang jelas yaitu mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Isu yang lebih sensitif seolah-olah pemerintahan ini dijual kepada swasta demi keuntungan bagi pemegang kekuasaan saja. Bagi yang mendukung konsep swastanisasi mereka beranggapan sektor pelayanan masyarakat akan lebih berhasil jika dikelola lembaga profesional sehingga masyarakat akan mendapatkan yang lebih besar dari pada jika masih ditangani oleh pemerintah. Pemerintah bisa lebih berkonsentrasi pada tataran deregulasi dan pengawasan. Perbedaan-perbedaan tersebut tentunya tidak dijadikan kendala dalam mewujudkan

tujuan pembangunan tetapi harus dicarikan solusi lewat persamaan persepsi antar stakeholders.

9.4.2 Identifikasi sektor

Sebelum memutuskan sektor mana yang diperlukan swastanisasi dan mana yang tidak, diperlukan identifikasi masing-masing sektor secara jelas untuk menghindari pembelokan tujuan mulianya tersebut. Identifikasi secara jelas harus melibatkan ketiga aktor yaitu pemerintahan, swasta dan masyarakat. Unsur transparansi dan akuntabilitas merupakan persyaratan mutlak untuk memilih sektor mana yang bisa diserahkan kepada swasta untuk peningkatan pelayanan.

9.4.3 Komitmen pada tujuan pembangunan.

Komitmen bahwa pemerataan tujuan dan hasil-hasil pembangunan merupakan komitmen utama bagi seluruh stakeholders. Komitmen tersebut merupakan visi kita untuk dapat mewujudkannya walaupun dengan misi yang agak berbeda-beda. Diharapkan dengan semangat tersebut akan mendorong pihak pemerintah, masyarakat dan swasta untuk bersama-sama melaksanakan pembangunan dengan salah satu cara yaitu swastanisasi sektor pelayanan publik.

9.4.4 Memperhatikan faktor politik dan sosial.

Melakukan konsultasi secara sistematis dan rutin dengan semua stakeholder dalam penjualan aset dan swastanisasi, yang mencakup masalah-masalah politik dan sosial serta komersil. Hal terpenting yang perlu dilihat juga menentukan tingkat perolehan kembali untuk penjualan aset yang mencerminkan realitas pasar ketimbang asumsi-asumsi yang diambil secara politis.

9.5 Kekurangan Swastanisasi

Swastanisasi tugas-tugas negara bukanlah jalan keluar bagi pemerintah negara-negara sedang berkembang. Sering instansi-instansi internasional mendesak swastanisasi, dengan harapan negara-negara yang bersangkutan dapat bekerja lebih efisien. Tetapi proses swastanisasi harus ditinjau secara kritis. Demikian Laporan *Social Watch* "Kaum miskin dan ekonomi pasar", yang disusun sekitar 500 LSM dari seluruh dunia.

Dibawah ini beberapa kelemahan dari swastanisasi :

1. Perusahaan swasta cenderung mencari keuntungan yang sebesar-besarnya sehingga hak seluruh warga negara untuk mendapatkan pelayanan yang adil tidak bisa

sepenuhnya terpenuhi. Hak kaum miskin akan semakin tersisih karena dibutuhkan biaya tinggi untuk mendapatkan pelayanan seperti mendapatkan air bersih, pendidikan ataupun kesehatan. Seperti diungkapkan oleh Sita Dewkhalie, utusan LSM Belanda *"Apabila rakyat biasa dianggap sebagai pelanggan, dan bukannya sebagai penduduk sipil dengan hak-haknya, maka bisa muncul situasi di mana hak-hak asasi manusia tidak bisa diawasi lagi. Hak-hak itu menyangkut hak untuk mendapatkan pendidikan, hak untuk mendapatkan air minum bersih dan aman, hak untuk pelayanan kesehatan yang terjangkau."*

2. Swasta senantiasa bekerja atas dasar "profit margin", maka diperlukan adanya parameter untuk menentukan seberapa besar bisnis ini menguntungkan sebanyak mungkin pihak.
3. Lemahnya daya tawar kaum buruh, hal ini disebabkan semakin banyaknya sektor yang ditangani oleh swasta maka swasta yang mempunyai kewenangan mengatur lebih besar ketimbang pemerintah. Jika ini terjadi kontrol pemerintah terhadap kesejahteraan para pekerja semakin melemah karena dominasi pemerintah disektor ini akan berkurang.

9.6 Kesimpulan

Program ini bersifat kompleks, dan melibatkan investasi sumber daya manusia yang diperlukan dalam tahap-tahap awal. Dan melihat fakta-fakta keberhasilan program-program swastanisasi dari Indonesia dan negara lainnya dapat diprediksikan bahwa swastanisasi yang tepat di Indonesia akan menjadikan pelayanan-pelayanan yang dapat dikembangkan dengan biaya yang berkurang bagi pemerintah.

Walaupun swastanisasi akan mengurangi beban pelayanan organisasi-organisasi pemerintahan, pemerintah harus dengan cepat menyusun sistem untuk meregulasikan dan mengontrol pelayanan sektor swasta yang baru untuk memastikan bahwa mereka tidak mengecualikan masyarakat yang lebih miskin, ataupun tidak menciptakan situasi di mana penyedia pelayanan mendapatkan keuntungan yang berlebihan terhadap biaya-biaya dari masyarakat.

BAB 10

TOTAL QUALITY MANAGEMENT

10.1 Pendahuluan

Total Quality Management (TQM), atau Management Mutu Menyeluruh, adalah suatu konsep manajemen yang telah dikembangkan sejak lima puluh tahun lalu yang diambil dari berbagai praktek manajemen, usaha peningkatan produktivitas serta peningkatan kualitas barang dan pelayanan. Di masa lampau, literatur manajemen berfokus pada kontrol kelembagaan, termasuk perencanaan, perekrutan staf, pemberian arahan, penugasan, strukturisasi dan penyusunan anggaran. **Tabel 1** berikut ini menunjukkan bahwa konsep manajemen ini membuka jalan menuju paradigma berpikir baru yang memberi penekanan pada kepuasan pelanggan dan pelayanan bermutu. Faktor-faktor yang menyebabkan lahirnya "perubahan paradigma" adalah menajamnya persaingan, ketidak-puasan pelanggan terhadap mutu pelayanan dan produk, pemotongan anggaran serta krisis ekonomi. Konsep TQM berasal dari model perusahaan dan industri, sama seperti konsep manajemen yang lahir sebelumnya.

Tabel 1:
Perubahan Paradigma Konsep Manajemen

| Dari | | Menjadi |
|--|---|---|
| Jika tidak rusak, jangan diperbaiki | → | Pengembangan berkesinambungan |
| Mutu tidak penting | → | Pengawasan terhadap mutu |
| Pembangunan | → | Inovasi |
| Struktur organisasi yang kaku | → | Struktur organisasi fleksibel |
| Birokrasi organisasi berlapis-lapis | → | Lapisan organisasi hanya sedikit |
| Persaingan | → | Kerja sama |
| Kinerja individu | → | Kinerja tim |
| Semua orang terspesialisasi dan dikendalikan | → | Semua orang menambah nilai, fleksibel dan terberdayakan |
| Pendidikan untuk manajemen | → | Pendidikan dan pelatihan untuk semua orang |

Berdasarkan riset bisnis, kualitas yang buruk dapat membebani biaya organisasi sebesar 20 sampai 25% pendapatan kotor mereka. (Chang dan Niedzwiecki, 1998:2) Bagaimana

di sektor pemerintahan? Bagaimana dampak dari pelayanan yang tidak bermutu? Perlu disadari bahwa setiap terjadi keterlambatan pegawai atau pemberian pelayanan yang kurang bermutu pada masyarakat/pihak yang seharusnya kita layani, akan menimbulkan biaya terselubung yang tidak pernah dihitung baik di sektor swasta maupun di sektor pemerintah karena merupakan tuntutan masyarakat yang tidak bisa diabaikan.

Dalam pola manajemen yang lama (konvensional) dinyatakan bahwa apabila suatu proses sudah berjalan dengan baik, maka tidak diperlukan lagi adanya perubahan. Tetapi di dalam Total Quality Management (TQM) (Manajemen Mutu Menyeluruh) salah satu prinsip yang penting adalah perbaikan terus menerus, dimana sistem dapat selalu diperbaharui dan diperbaiki.

Beberapa kebutuhan dan permintaan terus berubah sehingga mutlak diperlukan metode untuk memenuhi berbagai kebutuhan pelayanan. Sampai dengan saat ini, masih dirasakan adanya berbagai kendala yang dialami oleh beberapa pihak terutama pihak birokrasi di dalam upaya memperbaiki proses atau memecahkan masalah dari kegagalan yang pernah terjadi di masa yang lalu. Untuk itu, salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat adalah peningkatan kemampuan aparat sebagai pelayan masyarakat melalui pelatihan, salah satu diantaranya adalah pelatihan TQM. Hal ini dimaksud untuk meningkatkan mutu pelayanan yang diberikan kepada semua pihak yang memerlukan pelayanan.

Namun demikian, bukan hanya sektor swasta yang tanggap terhadap cepatnya laju perubahan kondisi perekonomian. Pemerintah juga terus menerus dituntut untuk memperbaiki pelayanan dalam rangka menanggulangi terbatasnya anggaran dan ketidakpuasan publik yang terus berkembang terhadap mutu pengadaan pelayanan. Ide-ide dan program-program perbaikan pelayanan seperti mengadakan persaingan di antara penyedia pelayanan, kepuasan pelanggan dan klien sebagai pelanggan yang telah lama dikembangkan di sektor swasta, kini mempengaruhi cara penyediaan pelayanan di sektor publik. Osborne D. dan T. Gaebler (1992) merefleksikan hal ini dalam buku *Reinventing Government*, di mana pengarang mengidentifikasi 10 karakteristik organisasi sektor publik, yaitu:

1. Mengadakan persaingan di antara penyedia pelayanan
2. Memberdayakan warga masyarakat dengan menghilangkan kekangan terhadap masyarakat
3. Mengukur kinerja

4. Berfokus bukan pada input tetapi pada proses-proses yang menghasilkan *outcome*
5. Dituntun oleh tujuan mereka (visi) - bukan oleh aturan dan undang-undang;
6. Meredefinisi klien sebagai pelanggan;
7. Memberi pilihan kepada warga masyarakat / pelanggan
8. Mencegah masalah sebelum terjadi ketimbang menanggulangi masalah yang timbul
9. Mendesentralisasi kewenangan dan melaksanakan manajemen partisipatif
10. Mendayagunakan sumber daya untuk menghasilkan uang, dan tidak sekadar menghambur-hamburkannya saja

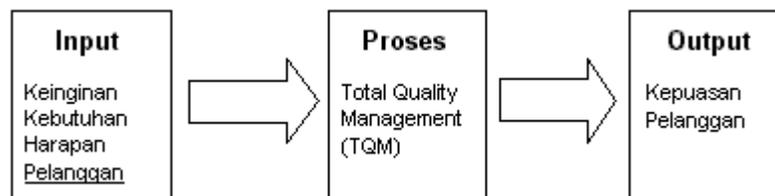
Bab ini memberikan gambaran umum pendekatan TQM dan bukti-bukti efektivitasnya. Selain itu, juga menggambarkan garis besar kebijakan utama, kendala manajemen dalam pelaksanaan pendekatan ini, menyediakan petunjuk pelaksanaan dan dukungan yang diperlukan dari pembuat kebijakan dan pejabat senior. Tidak ada "formula yang manjur" untuk melaksanakan *Total Quality Management* (manajemen mutu menyeluruh). Memang ada sejumlah langkah-langkah kunci, tetapi konteks lokal memiliki pengaruh penting dalam penerapan TQM.

10.2 Apa Itu TQM?

TQM adalah pendekatan berorientasi pelanggan yang memperkenalkan perubahan manajemen yang sistematis dan perbaikan terus menerus terhadap proses, produk dan pelayanan suatu organisasi.

Seperti digambarkan pada diagram di bawah ini, proses TQM bermula dari pelanggan dan berakhir pada pelanggan pula. Proses TQM memiliki input yang spesifik (keinginan, kebutuhan dan harapan pelanggan), mentransformasi (memproses) input dalam organisasi untuk memproduksi barang atau jasa yang, pada gilirannya, memberikan kepuasan kepada pelanggan (*output*).

Diagram 1: Proses TQM



Ketika Presiden Clinton bertemu dengan 400 pegawai federal dalam sebuah konferensi TQM pada tahun 1993, mereka menekankan pentingnya komitmen para manajemen senior demi suksesnya pelaksanaan TQM (Osborne dan Plastrik, 1997:281). Pendekatan semacam ini akan menjamin pengembangan lingkungan yang kondusif dimana semua pegawai merasa percaya diri bahwa mereka bisa melakukan eksperimen, belajar dan tentunya melaksanakan TQM. Jika tidak komitmen perubahan di kalangan manajer senior, maka dampaknya terhadap organisasi akan sangat minim. Dalam semangat seperti inilah *Total Quality Management* - bagi para manajer senior dan pengambil kebijakan, atau para pelaksana kebijakan – perlu perlu dipelajari baik di lembaga pemerintah maupun non pemerintah.

10.2.1 TQM pada Sektor Publik

Meskipun kehandalan TQM dalam meningkatkan pelayanan pada sektor swasta sudah tidak diragukan lagi, namun penerapannya pada sektor publik masih kerap dipertanyakan. Sebagian besar organisasi berorientasi profit memiliki misi yang jelas, mengalami persaingan dan mempunyai akuntabilitas di mata pelanggannya. Sebaliknya, organisasi pemerintah sering mempunyai banyak misi dan budaya kerja yang berlangsung sangat birokratis, kurang akuntabel dan tidak menghadapi persaingan langsung. Perbedaan-perbedaan ini akan berdampak pada cara melakukan perubahan pada sektor publik.

Dalam beberapa tahun terakhir, TQM telah diperkenalkan kepada sektor publik di berbagai negara di dunia. Di Inggris, misalnya, relevansi TQM terhadap sektor swasta dipandang sama relevannya dengan sektor publik. Hal ini disebabkan oleh karena beberapa alasan yang sama: ketidak-puasan pelanggan terhadap pelayanan, pemotongan anggaran dan krisis ekonomi. Pelaksanaan TQM di sektor swasta akan bervariasi sesuai organisasinya masing-masing, begitu pula di sektor publik, penerapannya juga akan berlangsung dalam bentuk berbeda-beda tergantung konteksnya.

10.2.2 Tujuan dan Manfaat TQM

Tujuan utama TQM adalah untuk mereorientasi sistem manajemen, perilaku staf, fokus organisasi dan proses-proses pengadaan pelayanan sehingga lembaga penyedia pelayanan bisa memproduksi lebih baik, pelayanan yang lebih efektif yang memenuhi kebutuhan, keinginan dan keperluan pelanggan. Dalam jangka panjang, manfaat utama penerapan TQM pada sektor publik adalah perbaikan pelayanan, pengurangan biaya dan

kepuasan pelanggan. Perbaikan progresif dalam sistem manajemen dan kualitas pelayanan menghasilkan peningkatan kepuasan pelanggan.

Sebagai tambahan, manfaat lain yang bisa dilihat adalah peningkatan keahlian, semangat dan rasa percaya diri di kalangan staf pelayanan publik, perbaikan hubungan antara pemerintah dan masyarakatnya, peningkatan akuntabilitas dan transparansi pemerintah serta peningkatan produktivitas dan efisiensi pelayanan publik.

10.2.3 Prinsip - Prinsip TQM

Prinsip-prinsip yang mempedomani TQM mencakup promosi **lingkungan yang berfokus pada mutu**, pengenalan **kepuasan pelanggan** sebagai indikator kunci pelayanan bermutu dan **perubahan sistem, perilaku dan proses** dalam rangka menjalankan **perbaikan selangkah demi selangkah dan terus menerus** terhadap barang dan pelayanan yang disediakan oleh sebuah organisasi. Lingkungan yang berfokus pada mutu adalah sebuah organisasi di mana pengadaan pelayanan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan keperluan pelanggan dan dengan biaya terjangkau menjadi konsensus di kalangan anggota organisasi tersebut. Inti pendekatan semacam ini adalah tingkat kepuasan pelanggan terhadap pelayanan, yang dengan sendirinya menunjukkan efektivitas pelayanan.

Kunci untuk mengatasi tantangan tersebut di atas adalah mempromosikan perubahan pada sistem manajemen dan perilaku organisasi penyedia pelayanan. Hal ini mencakup **membangun komitmen untuk perubahan**, mempromosikan **partisipasi semua pihak terkait** dan **memberdayakan tim kerja**. Komitmen untuk merubah pendekatan organisasi dalam hal pengadaan pelayanan bermula dari tingkat pejabat senior, tetapi perubahan itu sendiri dimanifestasikan oleh seluruh staf pada semua lapisan. TQM akan lebih sukses pada sebuah organisasi di mana pimpinan berperan sebagai pendukung dan pembuka jalan, tidak paternalistik serta membatasi.

Agar TQM berhasil, maka baik klien maupun tim kerja harus menjadi **mitra aktif** dalam pengembangan pelayanan. Secara khusus, agar pelanggan puas maka staf harus memiliki keahlian yang dibutuhkan dan rasa memiliki terhadap pelayanan. Pegawai pada semua tingkatan harus bisa melatih keleluasaan dalam memenuhi kebutuhan pelanggan, baik di dalam maupun di luar organisasi. Di Indonesia, skop pengambilan keputusan pegawai negeri masih relatif kecil, karena mereka harus menunggu izin dari atasan mereka. Untuk berpindah dari lingkungan yang struktural dan hierarkis menuju ke pemberdayaan pegawai, perlu perubahan perilaku, ilmu dan pengetahuan baru yang cukup substansial.

Perubahan-perubahan struktural utama yang diperlukan untuk mendukung proses ini mencakup pengenalan dan penghargaan terhadap kreativitas serta inovasi, pengenalan perbaikan yang progresif dan berlanjut serta mengadakan pelatihan untuk para staf secara terus menerus.

Urgensi pengadaan pelatihan dan pendidikan secara berkesinambungan tidak bisa dipandang remeh. Untuk menciptakan tim kerja yang terberdayakan, maka semua orang dalam lingkungan TQM perlu mendapatkan kemampuan tambahan untuk mengembangkan proses dan kinerja. Pelatihan keahlian kerja yang spesifik harus disediakan dan diperbaharui terus menerus untuk merefleksikan proses yang telah berkembang. Di era pemotongan anggaran dan prioritas persaingan, dana pelatihan untuk para staf kerap kali menjadi "korban" pertama. Memang, tindakan ini mungkin bisa mengurangi beban anggaran belanja jangka pendek, namun dalam jangka panjang kualitas pelayanan akan menurun.

10.3 Kerangka Politik yang Berlaku

Indonesia sekarang ini berada dalam masa transisi, dari gaya pemerintahan otoriter yang sangat sentralistik menuju ke gaya pembangunan partisipatif yang desentralistik, di mana pemerintah daerah memiliki otonomi daerah.

Kerangka hukum otonomi daerah adalah UU No. 22 Tahun 1999 yang bertujuan untuk memberdayakan pemerintah daerah, memperkuat masyarakat lokal dan meningkatkan mutu pelayanan publik. UU ini berusaha untuk "menciptakan keseimbangan dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, merangsang pertumbuhan ekonomi regional dan demokratisasi kehidupan masyarakat". UU ini didukung oleh dua UU lainnya, yaitu UU No. 25 Tahun 1999, yang berfokus pada pertanggungjawaban fiskal pada berbagai tingkat pemerintahan dan UU No. 28 Tahun 1999 yang berkaitan dengan pemerintahan yang baik. UU baru ini menjadi kerangka di mana TQM memiliki potensi untuk berkembang, karena partisipasi, pemberdayaan, pemerintahan yang baik dan peningkatan pelayanan pemerintah, kesemuanya bisa ditemukan dalam prinsip-prinsip TQM.

Pengadaan pelayanan umum ditransformasikan dalam otonomi daerah sebagai program, pelayanan dan anggaran. Kini penyelenggaraannya telah diserahkan oleh pemerintah pusat untuk dikelola di pemerintah tingkat kabupaten. Berdasarkan UU baru tersebut, pemerintah pusat tidak lagi melaksanakan program, tetapi tugas utamanya lebih mengarah sebagai pembangun kebijakan. Pemerintah kabupaten akan mempunyai otoritas untuk merancang dan melaksanakan program-program yang merefleksikan

prioritas mereka tanpa menunggu persetujuan dari Jakarta. Petunjuk Pelaksanaan Teknis (JUKLAK) yang dulu merupakan salah satu simbol pusat yang paling kuat, kini sudah ditinggalkan.

10.4 Hambatan dan Kendala dalam Mengadopsi TQM

10.4.1 Organisasi Pemerintah yang Kaku

Pengalaman global menunjukkan budaya organisasi, baik di sektor swasta maupun sektor publik, sangat sulit untuk dirubah. Faktor-faktor yang membentuk budaya organisasi adalah struktur kekuasaan, sistem administrasi, proses kerja, kepemimpinan, predisposisi pegawai serta praktek-praktek manajemen. Seperti telah dibahas sebelumnya, birokrasi pemerintah Indonesia sangat lambat dalam mentransformasi diri dari struktur top-down menuju sistem bottom-up yang desentralistik. Undang-undang desentralisasi dan otonomi daerah memberi kerangka baru mengenai cara penyediaan dan pembiayaan pelayanan pemerintah. Dan meskipun TQM berpotensi untuk menanggulangi hal-hal yang bisa menghambat pengadaan pelayanan yang lebih berorientasi pelanggan dan partisipatif, namun perlu disadari bahwa perubahan substansial yang ingin dicapai akan memakan waktu lama untuk mewujudkannya.

10.4.2 Disfungsi Sistem Organisasi

Kerap kali organisasi pemerintah memiliki misi ganda bahkan kadang tumpang tindih. Dan hanya sedikit lembaga pemerintah yang memiliki akuntabilitas di mata masyarakat, jarang sekali ada sanksi bagi lembaga yang memiliki kinerja buruk dan nyaris tidak ada persaingan langsung. Keadaan ini sangat berbeda dengan yang terjadi pada sektor swasta di mana mereka berjalan dengan sistem yang lebih "fungsional", seperti ekonomi pasar, memiliki misi yang lebih jelas, dan akuntabel di mata pelanggan mereka. Ada beberapa mekanisme untuk menghargai kinerja. Sebagai contoh, struktur sekarang tidak memberi ruang untuk kenaikan gaji berdasarkan kinerja, sehingga semua pegawai mendapatkan gaji yang sama, tanpa mempertimbangkan mutu kerja mereka. Jadi meski ada pegawai yang suka terlambat bahkan tidak masuk kantor sekalipun, tetap menerima gaji sama besarnya dengan mereka yang bekerja untuk perbaikan pelayanan. Wewenang untuk merubah sistem ini dipegang oleh departemen pemerintah yang lain, walhasil, para pegawai di daerah kerap frustrasi karena insentif untuk berinovasi terhambat.

10.4.3 Pengambilan Keputusan yang Tradisional dan Sentralistik

Meskipun, perlahan-lahan pemerintah mulai menerapkan desentralisasi, namun pemerintah daerah masih tetap ada kecenderungan untuk bertindak dengan gaya top-down. Di Balai Penyuluhan Pertanian, Kabupaten Bojonegara, misalnya, petugas lapangan telah bekerja keras untuk menyediakan pelayanan yang lebih berorientasi pelanggan, melalui kerja sama dengan petani untuk mengidentifikasi prioritas mereka. Usaha ini memicu lahirnya program kredit baru yang sangat berhasil. Program ini telah diadopsi oleh pemerintah daerah, yang kini akan membangun ribuan kelompok tani dalam periode enam bulan dengan menggunakan teknik partisipatif. Pendekatan semacam ini merupakan penerapan dari prinsip dasar konsultasi dengan pihak terkait dan kepuasan pelanggan, yang sangat esensial dalam TQM. Penolakan sistemik untuk perubahan ini disebabkan oleh praktek perencanaan program yang top-down dan sangat sentralistik. Umumnya, pemerintah daerah bertanggung jawab untuk merespons pelaksanaan program dari tingkat pemerintahan lebih tinggi. Untuk merubah pendekatan mekanistik dalam perencanaan dan pelaksanaan program ini, memakan waktu bertahun-tahun.

10.4.4 Struktur Wewenang yang Sangat Hierarkis

Di Indonesia, karakterisasi sektor publik dilakukan secara tradisional berdasarkan stratifikasi status, di mana pejabat senior memegang wewenang yang amat besar. Struktur ini harus dirombak secara radikal, jika ingin mengadopsi pendekatan TQM. Di masa lalu, setiap staf telah diberi tugas dan tanggung jawab dan diharapkan menjalankannya dengan dependensi tertentu kepada orang lain. Untuk beralih dari keadaan yang sangat struktural menuju ke lingkungan yang lebih fleksibel dan tidak terlalu hierarkis bisa menjadi bumerang. Tantangan bagi para pejabat adalah menciptakan lingkungan di mana tingkat wewenang, minimal bisa "diperlebar".

10.4.5 Lemahnya Komitmen para Pejabat Senior

Biasanya, tanggapan awal terhadap TQM cukup positif, namun kerap hanya dalam bentuk dukungan verbal semata. Masalah mulai muncul ketika diperlukan dukungan aktif dari para pejabat senior untuk menciptakan atmosfer yang kondusif, di mana staf bisa bereksperimen dan mempelajari pendekatan baru tanpa takut disalahkan, atau ketika terjadi tekanan untuk melaksanakan "proyek pesanan " (top-down). Keadaan ini bisa menyempitkan ruang lingkup TQM dan membuatnya tidak bisa berjalan dalam jangka panjang. Dalam studi banding program TQM pada kantor-kantor Dinas diketahui bahwa

tipe kepemimpinan sangat instrumental dalam menanggulangi masalah tersebut. Jika manajemen senior hanya memberikan dukungan verbal, maka staf akan merespons prinsip-prinsip TQM hanya di mulut saja. Sebaliknya, jika manajemen senior berpartisipasi aktif dalam proses, maka akan terjadi perubahan kualitatif mengenai kinerja para staf.

10.5 Pengembangan Lingkungan Kebijakan dan Kelembagaan

TQM merupakan "paradigma" manajemen baru. Karenanya, transisi dari peran pemerintah sebagai penyedia pelayanan menuju ke pendekatan berorientasi pelanggan tidaklah sesederhana yang dibayangkan.

UU otonomi daerah yang baru memberikan kerangka potensial yang memungkinkan pelaksanaan transisi menuju paradigma baru. Wewenang pengambilan keputusan, pengembangan dan penganggaran program didelegasikan kepada pemerintah kabupaten. Hal ini membuka peluang untuk mendesentralisasikan otoritas dan memberdayakan para staf. Hingga kini fungsi dan struktur lembaga pelayanan di tingkat kabupaten masih kurang diperhatikan, apa lagi insentif untuk melakukannya. Hal ini juga mencakup kemampuan untuk mengartikulasikan visi dan misi organisasi atau menciptakan akuntabilitas terhadap kinerja.

TQM memandang "Tim Kerja" sebagai titik pusat perubahan yang dibutuhkan untuk meningkatkan mutu pelayanan. Jika dibandingkan dengan anggota organisasi lainnya, tim ini diharapkan mengetahui perlunya menemu kenali peluang-peluang perbaikan. Tim ini terlibat aktif dalam proses manajemen dan memegang kendali, tanggung jawab dan kepemilikan atas tugas yang dipercayakan kepadanya, kualitas proses kerja dan penetapan tujuan untuk perbaikan di masa mendatang.

Jika komitmen untuk melaksanakan TQM telah terbangun, sebaiknya dimulai dengan perubahan dalam skala kecil. Jauh lebih baik bereksperimen dan belajar dari kegiatan-kegiatan kecil. Sebagai contoh, staf Dinas Peternakan Bulukumba memulai kegiatannya pada perbaikan sistem korespondensi dan laporan perkembangan bulanan. Setelah masalah sistem korespondensi ditemu kenali, kegiatan-kegiatan yang jelas disusun perencanaannya dan dilakukan koreksi terhadap kesalahan yang terjadi. Hasil yang bisa dilihat para staf adalah waktu yang diperlukan untuk membalas surat-surat yang masuk makin singkat. Walhasil, keadaan ini mengurangi keluhan mengenai surat-surat yang tidak terjawab dan meningkatnya kepuasan pelanggan, baik dalam kantor itu sendiri (di antara para kolega) maupun di luar kantor (petani atau dinas tingkat kabupaten lainnya). Hal yang sama berlaku pada pertemuan bulanan. Pertemuan ini menjadi forum untuk

membangun komitmen setiap orang dalam organisasi itu untuk melakukan perbaikan selanjutnya. Para staf mendiskusikan hasil-hasil kerja mereka, mengeksplorasi cara untuk meningkatkan dan membangun rencana kerja bersama-sama. Hasil pertemuan sebelumnya digunakan untuk memantau proses perbaikan.

Pelatihan merupakan komponen yang esensial untuk melakukan proses perubahan dan membangun keahlian baru. Sebagai bagian Panduan Pelayanan yang Bermutu beberapa program pelatihan telah dirancang yang bertujuan mengembangkan komitmen pengambil kebijakan. Selain itu pelatihan ini memberikan keterampilan kepada staf yang mereka butuhkan untuk memberikan pelayanan yang bermutu.

Ironisnya, meskipun TQM mempromosikan partisipasi, hierarki yang kurang berjenjang, dan proses pengambilan keputusan baru, namun tanpa kepemimpinan dan komitmen dari manajemen senior, maka tidak akan terjadi perubahan substansial. Jika para manajemen senior merasa terancam oleh proses ini, maka TQM tidak akan bisa berkembang jauh. Ada beberapa kegiatan praktis yang bisa dilakukan untuk menghindari masalah semacam itu:

- meningkatkan kesadaran dengan mengadakan diskusi kebijakan di kalangan pejabat senior;
- menunjukkan bukti-bukti efektivitas pendekatan TQM;
- mengadakan pelatihan dan bahan-bahan informasi bagi staf;
- mengidentifikasi dan membangun kemampuan para "ahli" atau "pemenang" sehingga bisa membantu yang lainnya;
- memperkuat kemampuan untuk mendukung dan mengkoordinir di tingkat pejabat senior.

Pendekatan TQM sudah menunjukkan eksistensinya dan dampaknya pun sudah terlihat. Kini yang diperlukan adalah keputusan untuk menerapkan TQM sebagai bagian dari strategi untuk meningkatkan komitmen lembaga publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

10.6 Peralatan yang digunakan dalam TQM

Penerapan Total Quality Management dipermudah oleh beberapa piranti, yang sering disebut "Alat TQM". Alat-alat ini membantu kita menganalisa dan mengerti masalah-masalah serta membantu membuat perencanaan.

10.6.1 Curah Pendapat

Pengertian dan tujuannya :

Melalui curah pendapat, kita dapat mempertimbangkan berbagai masukan untuk memecahkan sebuah masalah dan menyusun strategi pelaksanaan pemecahan masalah tersebut. Curah Pendapat juga sering disebut Sumbang Saran atau Brainstorming.

Curah pendapat digunakan untuk: menentukan sebab-sebab suatu masalah, memutuskan masalah (atau peluang perbaikan) mana yang akan digarap, merencanakan langkah-langkah suatu proyek

Manfaat Curah Pendapat :

Pola menggali gagasan dapat mengembangkan kreativitas kelompok. Semua gagasan diterima dan tidak ada yang "salah" sehingga para peserta berani mengemukakan pendapatnya. Teknik ini gampang dipakai dan sangat bermanfaat jika kelompoknya tidak tahu persis mau mulai dimana.

10.6.2 DIAGRAM ALUR (BAGAN ARUS)

Pengertian dan Tujuan :

Kebanyakan kegiatan dalam lembaga atau insitusi kita terdiri dari beberapa langkah kecil. Setiap langkah mengandung pembuatan sesuatu, atau pemindahan, penyimpanan, pemilihan dan sebagainya. Kalau satu kegiatan dipecahkan ke dalam langkah kecil kita dapat menemukan jalan untuk perbaikannya. Biasanya langkah-langkah dari satu kegiatan akan lebih mudah dimengerti kalau kita gambarkan kegiatan itu dalam bagan. Diagram Alur yang juga disebut "Bagan Arus Proses" adalah alat yang cocok untuk hal ini. Alat ini menggunakan beberapa simbol. Setiap simbol mewakili salah satu macam langkah seperti pemindahan, penyimpanan dan pemilihan.

Diagram Alur dapat digunakan untuk : Mengidentifikasi dan menganalisis proses jasa, manufaktur, atau perakitanm, Mendefinisikan atau menemukan wilayah-wilayah perbaikan dalam proses. Penerapannya dapat dibagikan dalam empat langkah: menyiapkan sesi diagram alur, mengidentifikasi tugas-tugas proses utama, menggambarkan diagram alur, menganalisis diagram alur.

Manfaat Diagram Alur

Alat Diagram Alur memusatkan perhatian pada satu fungsi atau kegiatan yang spesifik dengan menggambarkan proses secara visual. Alat ini membantu mempertajam daya analisa kita tentang kelebihan atau kekurangan dari suatu proses.

10.6.3 ANALISA SWOT

SWOT adalah singkatan dari bahasa Inggris *STRENGTHS* (Kekuatan), *WEAKNESSES* (Kelemahan), *OPPORTUNITIES* (Peluang) dan *THREATS* (Ancaman). Analisa SWOT berguna untuk menganalisa faktor-faktor di dalam organisasi yang memberikan andil terhadap kualitas pelayanan atau salah satu komponennya sambil mempertimbangkan faktor-faktor eksternal.

Analisis SWOT dapat dibagikan dalam lima langkah:

1. Menyiapkan sesi SWOT.
2. Mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan.
3. Mengidentifikasi peluang dan ancaman.
4. Melakukan ranking terhadap kekuatan dan kelemahan.
5. Menganalisis kekuatan dan kelemahan.

Manfaat Analisis SWOT :

Meningkatkan pengetahuan dan pemahaman organisasi

10.6.4 ANALISA TULANG IKAN

Analisa tulang ikan dipakai jika ada perlu untuk mengkategorikan berbagai sebab potensial dari satu masalah atau pokok persoalan dengan cara yang mudah dimengerti dan rapi. Juga alat ini membantu kita dalam menganalisis apa yang sesungguhnya terjadi dalam proses. Yaitu dengan cara memecah proses menjadi sejumlah kategori yang berkaitan dengan proses, mencakup manusia, material, mesin, prosedur, kebijakan dan sebagainya.

Langkah-Langkah: Menyiapkan sesi sebab-akibat, mengidentifikasi akibat, mengidentifikasi berbagai kategori, menemukan sebab-sebab potensial dengan cara sumbang saran, mengkaji kembali setiap kategori sebab utama, mencapai kesepakatan atas sebab-sebab yang paling mungkin

Manfaat Analisa Tulang Ikan

Memperjelas sebab-sebab suatu masalah atau persoalan, ranking preferensi merupakan suatu alat interpretasi yang dapat digunakan untuk memilih gagasan di antara beberapa kemungkinan, misalnya dalam pembagian kerja, kebutuhan pelatihan.

10.6.5 Rangka preferensi

Ranking preferensi memungkinkan masyarakat untuk segera menetapkan permasalahan utama atau pilihan perorangan dan memudahkan perbandingan prioritas dari masing-masing orang. Demikian, teknik ini membantu masyarakat dalam pengambilan keputusan yang terbaik atau membuat pilihan yang paling penting atau mendesak. Disini akan diuraikan hanya satu dari beberapa macam metode "ranking" yaitu, ranking preferensi. Selain ranking preferensi ada juga ranking bandingan dan ranking matriks. Penilaian Kritis adalah alat bantu untuk memeriksa setiap proses dan untuk memikirkan apakah proses itu memang dibutuhkan, tepat dan apakah ada alternatif yang lebih baik. Berhubungan dengan tujuan kegiatan yang diperiksa, serta tempatnya, tahapannya dan sebagainya, ada beberapa pertanyaan yang harus dipikirkan dan dijawab. Langkah-Langkah: Menyiapkan sesi analisa kritis, mengidentifikasikannya.

10.6.6 ANALISIS MEDAN DAYA

Analisa medan daya juga dikenal dengan nama Inggris "Force Field Analysis". Analisa ini adalah suatu kerangka kerja yang mendorong suatu organisasi, departemen ataupun individu untuk melakukan hal-hal penting sebagai berikut: berpikir sebelum merencanakan, mempertimbangkan langkah-langkah apa yang harus diambil untuk menghadapi ganjalan yang tidak mau berubah, membantu manajemen dalam melakukan pembenahan / perubahan, menganalisis tingkat kekuatan-kekuatan yang bertentangan satu sama lain

Langkah – Langkah : menyiapkan sesi analisa medan daya, pilih pernyataan masalah, jelaskan keadaan saat ini, sebutkan kondisi yang akan terjadi bila 'masalah' telah terpecahkan

Identifikasi faktor pendorong, identifikasi faktor penghambat, tentukan cara menghilangkan faktor penghambat.

10.6.7 PENILAIAN KRITIS (CRITICAL ANALYSIS)

Pengertian dan Tujuan

Penilaian Kritis adalah alat bantu untuk memeriksa setiap proses dan untuk memikirkan apakah proses itu memang dibutuhkan, tepat dan apakah ada alternatif yang lebih baik. Berhubungan dengan tujuan kegiatan yang diperiksa, serta tempatnya, tahapannya dan sebagainya, ada beberapa pertanyaan yang harus dipikirkan dan dijawab.

Langkah-Langkah:

Menyiapkan sesi analisa kritis

Mengidentifikasi

Manfaat Analisa Kritis

Alat ini sangat bermanfaat untuk meningkatkan daya analisis kritis. Sering dalam pekerjaan kita ada tugas-tugas yang sudah diterima tanpa dipersoalkan lagi. Akan tetapi, jika dilihat lebih dalam barangkali ada pola yang lebih baik atau lebih sesuai.

10.6.8 BENCHMARKING

Salah satu prinsip dasar TQM adalah pentingnya monitoring dan evaluasi (M&E). Tanpa data yang jelas kita tidak bisa mengukur kalau ada perbaikan dalam pekerjaan kita. Dalam dunia TQM, proses pengumpulan data disebutkan "Benchmarking." Benchmarking adalah proses pengumpulan dan analisa data dari organisasi dan dibandingkan dengan keadaan di dalam organisasi anda. Hasil dari proses ini akan menjadi patokan untuk memperbaiki organisasi kita secara terus menerus. Tujuan dari benchmarking adalah bagaimana organisasi anda bisa dikembangkan sehingga menjadi yang terbaik.

Langkah- Langkah:

1. Menyiapkan sesi Benchmarking
2. Penjelasan tahap-tahap Benchmarking
3. Penerapan Benchmarking pemerintahan

Manfaat Benchmarking:

Peningkatan pengetahuan dan pemahaman tentang organisasi sendiri dan keadaannya dibandingkan dengan organisasi lain

10.7 KESIMPULAN

TQM memperkenalkan pengembangan proses, produk dan pelayanan sebuah organisasi secara sistematis dan berkesinambungan. Pendekatan ini berusaha untuk melibatkan semua pihak terkait dan memastikan bahwa pengalaman dan ide-ide mereka memiliki sumbangan dalam pengembangan mutu. Ada beberapa prinsip-prinsip fundamental yang mendasari pendekatan semacam itu, seperti mempromosikan lingkungan yang berfokus pada mutu; - dimana terdapat komunikasi terbuka dan rasa kepemilikan pegawai - sistem penghargaan dan pengakuan; pelatihan dan pendidikan terus menerus, dan pemberdayaan pegawai.

Di Indonesia, TQM pertama kali diperkenalkan pada tahun 1980-an dan sekarang cukup populer di sektor swasta khususnya dengan adanya program ISO 9000. Banyak perusahaan terkemuka dan perusahaan milik negara telah mengadopsi TQM sebagai bagian dari strategi mereka untuk kompetitif baik di tingkat nasional maupun internasional. Tetapi TQM kurang begitu dikenal di sektor publik. Namun kini keadaan sudah berubah, faktor-faktor yang mendorong sektor swasta untuk beradaptasi dengan konsep ini, juga memiliki dampak terhadap cara pemerintah menyediakan pelayanan.

Indonesia kini berada dalam periode transisi, dari gaya pemerintahan otoriter yang sangat sentralistik menuju ke gaya pemerintahan *bottom-up* yang desentralistik, dimana pemerintah daerah berada dalam proses menerima otonomi daerah. Masa transisi ini berlangsung dalam masa krisis ekonomi dan restrukturisasi yang memaksa pemerintah untuk mengeksplorasi model-model pengadaan pelayanan alternatif. Sebenarnya, UU No. 22 Tahun 1999 (mencakup pemerintahan daerah) memiliki potensi untuk mentransformasi cara pemberian pelayanan oleh pemerintah secara dramatis. UU ini bertujuan untuk memberdayakan pemerintah daerah, menguatkan masyarakat lokal dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam konteks inilah terdapat peluang yang berharga untuk memperkenalkan dan melaksanakan TQM.

BAB 11

FINAL TERM PAPER GOOD LOCAL GOVERNMENT

1. Perencanaan Pembangunan Daerah

Walaupun secara eksplisit pembangunan daerah antara satu dengan daerah lainnya bisa saja memiliki tujuan yang berbeda, namun secara umum memiliki kesamaan tujuan pembangunan yang saling berkaitan, yaitu:

- Mengurangi disparitas atau ketimpangan pembangunan antar daerah dan antar sub daerah serta antar warga masyarakat (pemerataan dan keadilan).
- Memberdayakan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan.
- Menciptakan atau menambah lapangan kerja.
- Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat daerah.
- Mempertahankan atau menjaga kelestarian sumber daya alam agar bermanfaat bagi generasi sekarang dan generasi masa datang (berkelanjutan).

Agar dapat mencapai tujuan pembangunan dengan efektif, efisien dan berkelanjutan, maka perlu dilakukan perencanaan.

Pada umumnya perencanaan meliputi tiga tahapan proses mendasar yang saling terkait, yaitu: 1) Perumusan dan penentuan tujuan; 2) Pengujian atau analisis opsi atau pilihan yang tersedia; dan 3) Pemilihan rangkaian tindakan atau kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dan disepakati bersama.

Salah satu elemen penting lainnya dalam perencanaan adalah selalu berorientasi kepada masa depan. Namun demikian perencanaan tidaklah statis dengan tahap tersebut melainkan dinamis karena berjalan sebagai suatu rangkaian proses (siklus) yang berjalan terus menerus.

Sebagai seorang perencana saudara ditugaskan untuk memimpin suatu tim yang bertugas menyusun Renstra daerah saudara. Dengan teknik perumusan visi dan misi daerah yang telah saudara kuasai, rumuskan visi dan misi daerah saudara sebagai langkah awal penyusunan Renstra tersebut.

2. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi pada masa kini sudah merupakan suatu keharusan. Hampir tidak mungkin sistem sentralisasi diterapkan secara penuh oleh suatu negara. Oleh karena itu desentralisasi merupakan suatu keniscayaan yang tidak bisa dihindari untuk dilaksanakan. Dalam suatu organisasi kekuasaan seperti halnya negara, desentralisasi tersebut salah satunya berupa pelimpahan atau pembagian kewenangan (kekuasaan) antara pemertintah pusat dengan masyarakat dan pemerintahan setempat (*local government*). Pengertian *local government* bisa mempunyai dua arti, yaitu *local state government* yang berdasarkan dekonsentrasi, dan *local self/ automous government*.

Diundangkannya UU 22/1999 dan UU 25/1999 merupakan momentum yang sangat baik untuk memacu reformasi Pemda menuju Pemda yang transparan, partisipatif, dan akuntabel. Namun perubahan yang diharapkan tidaklah akan berjalan secara mulus karena akan banyak sekali menuntut perubahan pola pikir, pola bertindak dan kemauan dari pihak Pusat maupun Daerah. Adalah sangat sulit untuk merubah pola berpikir (*mind set*) daerah yang selama tiga dekade terpatronasi dan terkooptasi oleh Pusat dan dalam waktu singkat dituntut untuk menjadi mandiri, penuh inisiatif dan menghilangkan ketergantungan ke Pusat baik secara mental maupun finansial. Hal yang sama akan terjadi juga di jajaran birokrasi Pusat yang selama ini sudah terbiasa memposisikan diri sebagai patron dan menganggap Daerah sebagai klient mereka, tiba-tiba menjadi kehilangan *previlage*, dan harus memposisikan diri dalam kesetaraan dengan Daerah. *Behaviour and attitude shift* tersebut yang kiranya akan lama untuk merealisirnya.

Beberapa permasalahan pokok Otonomi Daerah yang dihadapi sampai saat ini antara lain: (1). Pemahaman terhadap konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang belum mantap (2). Penyediaan aturan pelaksanaan otonomi daerah yang belum memadai dan penyesuaian peraturan perundangan-undangan yang ada dengan UU No. 22 Tahun 1999 masih sangat terbatas (3). Sosialisasi UU No. 22 Tahun 1999 dan pedoman yang tersedia belum mendalam dan meluas; (4). Manajemen penyelenggaraan otonomi daerah masih sangat lemah; (5). Pengaruh perkembangan dinamika politik dan aspirasi masyarakat serta pengaruh globalisasi yang tidak mudah dikelola; (6). Kondisi sumber daya manusia aparatur pemerintahan yang belum menunjang sepenuhnya pelaksanaan otonomi daerah; (7). Belum jelas dalam kebijakan pelaksanaan perwujudan konsep otonomi yang proporsional ke dalam pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka NKRI. Permasalahan-permasalahan tersebut terefleksi dalam 7 elemen

pokok yang membentuk pemerintah daerah yaitu; kewenangan, kelembagaan, kepegawaian, keuangan, perwakilan, manajemen pelayanan publik, dan pengawasan.

Sebagai penasihat kepala daerah, anda diminta untuk menjelaskan otonomi daerah dari tataran teori, permasalahan yang terjadi selama ini dalam implementasi UU 22/99 dan UU 25/99, serta diminta untuk memberikan rekomendasi kebijakannya.

3. Pembaharuan Pemerintah

Negara kita mengalami pertumbuhan yang cukup menakutkan di awal-awal tahun 1980-1990, tetapi mengalami kemunduran akibat terhempas oleh krisis ekonomi yang berkepanjangan. Hal tersebut menunjukkan bahwa fondamental ekonomi negara kita lemah, tidak efisien serta struktur administrasi pemerintah yang sentralistik. Diperlukan konsep dan komitmen yang kuat untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang lebih baik dan memiliki jiwa pembaharuan.

Pembaharuan pemerintah merupakan sebuah proses yang mengarah pada optimalisasi kinerja badan-badan pemerintahan melalui pembinaan manajemen personal, pendukung dan informasi, yang berfokus pada pemberian dan pemantauan mutu output (produksi dan pelayanan) ketimbang input (sumber daya manusia, fisik dan keuangan). Pembaharuan ini juga termasuk desentralisasi tanggungjawab ke badan operasional, perampangan badan-badan pemerintah melalui swastanisasi, dan penciptaan pelayanan berbasis masyarakat.

Beberapa prinsip untuk melaksanakan semangat pembaharuan pemerintah yaitu: Pemberdayaan masyarakat yang optimal sehingga mampu menyelesaikan masalahnya sendiri, mempromosikan semangat inovasi, fleksibilitas, kreativitas, dan semangat kompetitif di kalangan birokrasi pemerintahan dan mendorong untuk melaksanakannya. Pengembangan unit lembaga pemerintah yang berpandangan ke depan dan memiliki inisiatif menggunakan pendekatan strategis dalam perencanaan, pemberian penghargaan terhadap kreativitas para petugas, antisipasi perkembangan di masa depan dan pengembangan pemecahan-pemecahan kreatif terhadap masalah yang timbul, sehingga tidak memuncak menjadi krisis

Konteks kelembagaan dan kebijakan telah diperbarui salah satunya lewat UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999. Lewat peraturan perundang-undangan tersebut kewenangan daerah lebih besar. Tetapi kondisi dilapangan menunjukan pergeseran dari tujuan semula seperti konflik antar daerah yang diakibatkan semangat pemekaran wilayah, ego sektoral/daerah, dan perda-perda yang kurang mendukung investor masuk. Diperlukan beberapa strategi untuk mengatasi kendala kelembagaan dan kebijakan

seperti membangun rasa urgensi, adanya tim penggerak perubahan, visi dan misi organisasi yang jelas serta pelaku organisasi yang komitmen terhadap visi tersebut.

Dengan memahami beberapa indikator untuk menuju konsep pembaharuan pemerintah, mengenali existing permasalahan birokrasi dan mempunyai strategi untuk mewujudkannya, diharapkan para aparatur dapat melaksanakan kinerja dengan semangat pembaharuan. Pembaharuan sistem kinerja pemerintah menjadi sebuah harapan untuk menuju Indonesia Baru.

Sebagai perencana maupun pelaksanaan pembangunan anda dituntut dapat mengenali indikator-indikator yang menunjukkan bahwa pemerintahan anda sedang menuju semangat pembaharuan. Anda juga dapat melakukan evaluasi serta mendorong agar birokrasi pemerintahan berjalan sesuai dengan pembaharuan menuju Indonesia Baru.

4. Pembangunan Partisipatif

Partisipasi adalah persoalan relasi kekuasaan, atau relasi ekonomi-politik, yang dianjurkan oleh demokrasi. Partisipasi warga masyarakat berada dalam konteks *governance*, yakni relasi antara negara (pemerintah) dan rakyat. Negara adalah pusat kekuasaan, kewenangan dan kebijakan yang mengatur (mengelola) alokasi barang-barang (sumberdaya) publik pada masyarakat. Sedang di dalam masyarakat terdapat hak sipil dan politik, kekuatan massa, kebutuhan hidup, dan lain-lain. Dengan demikian, partisipasi adalah jembatan penghubung antara negara dan masyarakat agar pengelolaan barang-barang publik membuahkan kesejahteraan dan *human well being*.

Dari sudut pandang negara, demokrasi mengajarkan bahwa partisipasi sangat dibutuhkan untuk membangun pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Tiadanya partisipasi hanya menabur pemerintahan yang otoriter dan korup. Dari sisi masyarakat, partisipasi adalah kunci pemberdayaan. Partisipasi memberikan ruang dan kapasitas masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan hak-hak mereka, mengembangkan potensi dan prakarsa lokal, mengaktifkan peran masyarakat serta membangun kemandirian masyarakat.

Dalam konteks *governance*, partisipasi menempatkan masyarakat pada posisi yang sebenarnya. *Pertama*, masyarakat bukanlah sebagai hamba (*client*) melainkan sebagai warga (*citizen*). Jika hamba memperlihatkan kepatuhan secara total, maka konsep warga menganggap bahwa setiap individu adalah pribadi yang utuh dan mempunyai hak penuh untuk memiliki. *Kedua*, masyarakat bukan dalam posisi yang diperintah tetapi sebagai *partner* pemerintah dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. *Ketiga*, partisipasi

bukanlah pemberian pemerintah tetapi sebagai hak warga masyarakat. *Keempat*, masyarakat bukan sekadar obyek pasif penerima manfaat kebijakan pemerintah, tetapi sebagai aktor atau subyek yang aktif menentukan kebijakan.

Seorang pakar mengingatkan kita bahwa di dunia ketiga masyarakat menjadi miskin karena posisinya dalam masyarakat yang tidak memungkinkan untuk berubah. Mereka tidak memiliki kesempatan untuk memperbaiki nasibnya dengan alasan gender, etnis, politis, hukum yang tidak memihak mereka, dsb.

Oleh karena itu diperlukan paradigma baru yang menempatkan posisi masyarakat dapat mempengaruhi dinamika pembangunan dan pemerintahan. Kaum miskin, misalnya, mulai ditempatkan sebagai *stakeholders* pembangunan. Partisipasi juga dipandang sebagai tujuan, bukan hanya proses atau cara untuk mencapai tujuan, sehingga muncul agenda pemberdayaan yang menghubungkan partisipasi dengan demokrasi, kewargaan dan kesetaraan. Partisipasi dilihat sebagai kekuatan untuk melakukan transformasi relasi sosial, ekonomi dan politik yang selama ini dinafikan dan justru membuat kemiskinan. Sekarang agenda penanggulangan kemiskinan mulai menempatkan kaum miskin dalam posisi terhormat, memberi ruang pada mereka untuk mengembangkan partisipasi dan prakarsa lokal, sehingga konsep kaum miskin sebagai penerima manfaat proyek tidak terlalu relevan dibicarakan.

Kepala daerah berkesimpulan bahwa paradigma pembangunan partisipatif harus dilembagakan di daerahnya. Sebagai seorang perencana saudara mendapat tugas untuk menyusun langkah-langkah dalam pelebagaan paradigma pembangunan partisipatif tersebut.

5. Teknik Pemberdayaan Masyarakat dalam Pembangunan Kota

Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat dipercaya akan mengantarkan masyarakat dalam berproses untuk mampu menganalisa masalah dan peluang yang ada serta mencari jalan ke luar sesuai sumberdaya yang mereka miliki. Mereka sendiri yang membuat keputusan-keputusan dan rencana-rencana, mengimplementasikan serta mengevaluasi keefektifan kegiatan yang dilakukan. Input utama adalah pengembangan sumber daya manusia -- meningkatkan pengetahuan dan keterampilan-- dan mengurangi harapan akan sumberdaya dari pihak luar, baik pemerintah ataupun Lembaga Swadaya Masyarakat.

Upaya memberdayakan masyarakat, dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu:

Pertama, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Di sini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia,

setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena, kalau demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, serta pembukaan akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya.

Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Masukan berupa pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar baik fisik, seperti irigasi, jalan, listrik, maupun sosial seperti sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat dijangkau oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di perdesaan, di mana terkonsentrasi penduduk yang keberdayaannya amat kurang.

Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya.

Sungguh penting di sini adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan dan pengamalan demokrasi.

Ketiga, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat.

Dalam rangka peningkatan penghasilan dan perbaikan penghidupan kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, kepala daerah menugaskan saudara untuk menyusun langkah implementasi pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan kota.

6. Strategi Pembangunan Kota

Dalam penyusunan strategi pembangunan kota, terdapat beberapa tahap yang akan dilalui oleh tiap-tiap kota. Tahap-tahap tersebut berbeda, tetapi saling menguatkan satu sama lain.

Tahap 1: Di mana Kita Sekarang?

Pada tahap ini akan dilihat kekuatan, kelemahan, kesempatan, dan ancaman (Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats –SWOT) yang dimiliki suatu kota. Hal ini meliputi analisa faktor-faktor eksternal dan internal, termasuk kondisi-kondisi fisik, social, kebudayaan, historis, ekonomi, dan lingkungan, yang mempengaruhi suatu kota. Faktor-faktor unik yang membuat suatu kota berbeda dari kota-kota lain, dan bisa menjadi nilai jual potensial diidentifikasi. Tahap ini juga harus dilihat sebagai saat yang tepat untuk mengevaluasi mandat pemerintahan kota – alasan-alasan kehadirannya. Tahap ini juga merupakan kesempatan menyatukan semua unsur-unsur pemerintah kota dengan kelompok-kelompok masyarakat, untuk mencari satu tujuan bersama.

Tahap 2: Apa dan Kemana Arah yang Kita Inginkan?

Hasil-hasil dari SWOT yang telah dilakukan pada tahap sebelumnya, akan dianalisa, dan digunakan sebagai landasan untuk membangun Visi yang diinginkan oleh berbagai macam kelompok stakeholder. Pada tahap ini penting juga dilakukan usaha-usaha untuk membuat kerangka atas pertanyaan-pertanyaan dasar seperti “Apa dan kemana arah yang kita inginkan dalam 10 atau 20 tahun ke depan?” Hasil dari tahap ini seharusnya berupa Visi umum atas kota seperti apa yang mereka inginkan dan kemana mereka ingin melangkah. Hal inilah nantinya yang akan menentukan bentuk pembangunan seperti apa yang akan dijalankan.

Tahap 3: Isu-isu Apa yang Kita Perlukan untuk Sampai ke Tujuan?

Tahap ini akan mempergunakan hasil-hasil yang pada Tahap 2 untuk mengidentifikasi isu-isu utama atau strategi yang diperlukan untuk mencapai sasaran dan pilihan-pilihan apa saja yang tersedia untuk menjembatani gap antara realitas kota saat ini dan Visi yang dicita-citakan. Isu dan strategi yang dipilih haruslah yang mempunyai nilai potensial untuk mendekatkan kota dengan Visinya. Intinya, strategi-strategi yang diadopsi haruslah yang memaksimalkan kekuatan kota, menggunakan kesempatan-kesempatan di sekitarnya, dan meminimalkan kelemahan dan ancaman kota.

Tahap 4: Aksi-aksi yang Kita Perlukan untuk Sampai ke Tujuan?

Pada tahap ini, strategi-strategi yang dipilih perlu untuk diterjemahkan ke dalam program-program dan proyek-proyek yang diperlukan untuk mengimplementasikan strategi-strategi.

Sebagai perencana di pemda anda mendapat tugas dari kepala daerah untuk merumuskan “Isu Pembangunan Kota”, yaitu isu-isu aktual yang sedang dihadapi oleh kota setidaknya meliputi isu penanggulangan kemiskinan perkotaan, pemulihan ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat.

7. Membangun Perekonomian yang Produktif

Satu-satunya cara untuk mencapai kemakmuran suatu bangsa adalah dengan mewujudkan tingkat produktivitas yang tinggi yang meningkat terus di seluruh bidang ekonomi. Perekonomian yang produktif dapat membayar upah yang tinggi kepada pekerjanya, sebaliknya perekonomian yang tidak produktif hanya dapat memberikan upah yang rendah. Perekonomian yang produktif menghasilkan keuntungan yang tinggi pada modal yang diinvestasikan dalam aktivitas bisnisnya, sedangkan ekonomi yang tidak produktif hanya memberikan keuntungan yang rendah.

Produktivitas menentukan kemakmuran dan daya saing. Pemikiran bahwa upah yang rendah akan membuat suatu negara lebih kompetitif adalah tidak benar. Upah rendah berarti bahwa perusahaan itu tidak kompetitif dan tidak dapat mendukung standar hidup yang tinggi. Demikian pula dengan nilai tukar. Negara tidak akan menjadi lebih kompetitif jika mata uang negara turun nilainya. Mata uang negara yang turun nilainya, berarti negara itu tidak kompetitif dan bahwa kualitas barang dan jasanya tidak dapat mendukung nilai mata uangnya. Satu-satunya definisi daya saing, dan satu-satunya cara untuk membangun kemakmuran dalam suatu perekonomian adalah meningkatkan produktivitas.

Dalam ekonomi global yang modern, produktivitas lebih dari fungsi efisiensi dalam memproduksi barang-barang yang sama. Ia juga bertalian dengan nilai produk yang dihasilkan negara. Ketika suatu perekonomian menjadi lebih maju, ia harus menemukan jalan untuk menaikkan nilai produknya, dengan nilai yang bersedia dibayar pembeli.

Untuk membangun suatu perekonomian yang makmur, pemikiran bahwa industri tradisional adalah tertinggal dan bahwa negara harus pindah ke industri *hi-tech* harus ditanggalkan. Sebaliknya, fokus harus pada basis kemakmuran yang sebenarnya yang menjadi daya produksi ekonomi. Jika suatu negara dapat mendorong produktivitas

melalui peningkatan keterampilan dan teknologi, maka kemakmuran akan meningkat. Pada sisi lain, jika ada halangan dalam meningkatkan produktivitas, maka ekonomi negara itu akan stagnan atau mundur.

Pemerintah mempunyai peran penting dalam membangun ekonomi yang produktif. Tetapi swasta mempunyai peran yang fundamental juga. Salah satu hal yang harus terjadi di setiap perekonomian adalah penyeimbangan dan pemikiran kembali tentang peran pemerintah dan swasta. Saat ini masyarakat cenderung dipandu oleh pemerintah. Di masa datang, pemerintah, swasta, dan masyarakat harus berjalan bersama secara sejajar.

Dinamika masyarakat kota tidak akan pernah lepas dari pengaruh dunia usaha. Sebagai anggota tim yang bertanggung jawab dalam bidang ekonomi, saudara ditugaskan untuk mengkaji dan merumuskan peran pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam usaha membangun perekonomian yang produktif.

8. Swastanisasi

Swastanisasi adalah pengalihan fungsi, aktivitas dan tanggung-jawab dari sektor pemerintah ke sektor swasta. Sebuah proses di mana pemerintah secara bertahap dan progresif mengurangi keterlibatan mereka pada penyediaan pelayanan langsung, namun tetap memegang tanggung jawab, serta pengalihan wewenang beberapa fungsi seperti standarisasi, sertifikasi dan akreditasi.

Bentuk-bentuk privatisasi antara lain:

- ***Privatisasi Penuh*** - pelayanan yang diberikan oleh sektor swasta dan dibayar seluruhnya oleh penggunaan jasa atau konsumen.
- ***Komersialisasi pelayanan pemerintah*** - pelayanan tetap dijalankan oleh pemerintah, namun secara keseluruhan atau sebagian dibayar oleh pengguna jasa atau konsumen. Komersialisasi berlangsung dengan cara merubah cara organisasi pemerintah pendekatan yang menyerupai pendekatan bisnis, khususnya lewat pengenalan praktek-praktek manajemen komersial.
- ***Kemitraan Pemerintah-Swasta*** - aset pemerintah disewakan dan dikelola secara komersial oleh perusahaan sektor swasta.
- ***Kontrak*** - Pelayanan umum (misalnya program vaksinasi) dibayar oleh pemerintah, tetapi dikerjakan oleh lembaga swasta berdasarkan kontrak.

- **Bangun-Operasikan-Transfer** (BOT) - suatu aset pemerintah dibangun dan awalnya dioperasikan oleh pemerintah kemudian dialihkan ke sektor swasta.

Dari sudut pandang pemerintah, tujuan swastanisasi adalah mengurangi beban administratif dan keuangan pemerintah dalam hal pengadaan pelayanan. Sebagai tambahan, swastanisasi pelayanan bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan produktivitas administrasi publik.

Bagi masyarakat, swastanisasi bertujuan untuk mengembangkan akses terhadap mutu pelayanan yang lebih dengan biaya terjangkau. Pelanggan dari pelayanan kompetitif yang diswastakan memiliki kontrol yang lebih besar terhadap pemberian dan penggunaan pelayanan dengan cara memilih di antara berbagai pemberi pelayanan yang tersedia.

Dalam rangka swastanisasi, anda mendapat tugas dari kepala daerah untuk menyusun kebijakan dalam rangka mengatur dan mengontrol pelayanan sektor swasta yang berpihak kepada masyarakat miskin, serta tidak menciptakan situasi di mana penyedia pelayanan mendapatkan keuntungan yang berlebihan.

9. Total Quality Management

TQM adalah pendekatan berorientasi pelanggan yang memperkenalkan perubahan manajemen yang sistematis dan perbaikan terus menerus terhadap proses, produk dan pelayanan suatu organisasi.

Proses TQM bermula dari pelanggan dan berakhir pada pelanggan pula. Proses TQM memiliki input yang spesifik (keinginan, kebutuhan dan harapan pelanggan), mentransformasi (memproses) input dalam organisasi untuk memproduksi barang atau jasa yang, pada gilirannya, memberikan kepuasan kepada pelanggan (*output*).

Meskipun kehandalan TQM dalam meningkatkan pelayanan pada sektor swasta sudah tidak diragukan lagi, namun penerapannya pada sektor publik masih kerap dipertanyakan. Sebagian besar organisasi berorientasi profit memiliki misi yang jelas, mengalami persaingan dan mempunyai akuntabilitas di mata pelanggannya. Sebaliknya, organisasi pemerintah sering mempunyai banyak misi dan budaya kerja yang berlangsung sangat birokratis, kurang akuntabel dan tidak menghadapi persaingan langsung. Perbedaan-perbedaan ini akan berdampak pada cara melakukan perubahan pada sektor publik.

Dalam beberapa tahun terakhir, TQM telah diperkenalkan kepada sektor publik di berbagai negara di dunia. Di Inggris, misalnya, relevansi TQM terhadap sektor swasta dipandang sama relevannya dengan sektor publik. Hal ini disebabkan oleh karena beberapa alasan yang sama: ketidak-puasan pelanggan terhadap pelayanan, pemotongan

anggaran dan krisis ekonomi. Pelaksanaan TQM di sektor swasta akan bervariasi sesuai organisasinya masing-masing, begitu pula di sektor publik, penerapannya juga akan berlangsung dalam bentuk berbeda-beda tergantung konteksnya.

Tujuan utama TQM adalah untuk mereorientasi sistem manajemen, perilaku staf, fokus organisasi dan proses-proses pengadaan pelayanan sehingga lembaga penyedia pelayanan bisa memproduksi lebih baik, pelayanan yang lebih efektif yang memenuhi kebutuhan, keinginan dan keperluan pelanggan.

Anda diminta untuk menjelaskan kepada para pejabat senior bahwa pendekatan TQM akan menjamin pengembangan lingkungan yang kondusif di mana semua pegawai merasa percaya diri, bahwa mereka bisa melakukan eksperimen, belajar dan tentunya melaksanakan TQM.



Tentang Penyusun

Dadang Solihin lahir di Bandung pada tanggal 6 November 1961. Menyelesaikan studi S1 Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan, di Fakultas Ekonomi Universitas Parahyangan Bandung pada tahun 1986. Menyelesaikan studi S2 pada tahun 1997 di *Department of Economics, University of Colorado-Denver*, Amerika Serikat, sambil mengambil beberapa mata kuliah Ilmu Pemerintahan di *Graduate School of Public Administration* pada universitas yang sama.

Pada tahun 1996 mengikuti *the Seminar on Innovative Financing for Local Economic Development*, di Ontario, Canada. Tahun 1997 mengikuti *the Annual Convention of the Allied Social Science Associations* di New Orleans, Amerika Serikat. Pada tahun 1999 dengan biaya dari JICA, berangkat ke Jepang untuk mengikuti *Regional Development and Planning Training Course* di Sapporo, Hokkaido dan pada tahun 2001 mengikuti *Local Government Administration Training Course* di Higashihiroshima, Hiroshima; serta mengikuti *International Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries* di Tokyo, Japan. Pada tahun 2002 mengikuti *Applied Policy Development Training* yang dibiayai CIDA di British Columbia, Canada. Pada tahun 2003 mengikuti *Developing Multimedia Applications for Managers, National Institute of Public Administration, Public Service Department*, Kuala Lumpur, Malaysia. Dan pada tahun 2004 berangkat ke Jepang untuk bekerja sebagai *Assistant Visiting Professor on Public Administration, winter term 2003/2004* di *Graduate School of Asia-Pacific Studies, University of Waseda, Tokyo, Japan*

Buku-buku yang pernah disusunnya di antaranya adalah "Kamus Istilah Otonomi Daerah," penerbit *Institute for Small and Medium Enterprise Empowerment (ISMEE)*, Jakarta (2001); "Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah," penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta (2001) dan "Panduan Lengkap Otonomi Daerah," penerbit ISMEE, Jakarta (2002).

www.dadangsolihin.com

ISBN : 979-3685-00-X

